



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI “FEDERICO II”

FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE

DIPARTIMENTO DI SCIENZE DELLO STATO

DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZA POLITICA E ISTITUZIONI IN EUROPA

XXVI CICLO

ELENA MAIOLI CASTRIOTA SCANDERBECH

TESI DI DOTTORATO

*ELEZIONI DEL PARLAMENTO EUROPEO:
UNA LEGISLAZIONE ELETTORALE UNIFORME PER UNA
MAGGIORE REPPRESENTATIVITÀ?*

COORDINATORE:

CH.MA PROF.SSA LILIANA MOSCA

TUTOR:

CH.MO PROF. ARMANDO VITTORIA

ANNO ACCADEMICO 2013-2014

Indice

Introduzione.....	5
--------------------------	----------

Capitolo I

EVOLUZIONE STORICA DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA IN SENO ALL'UNIONE EUROPEA.....	9
---	----------

1.1 Il Parlamento europeo alla luce della politica dei “piccoli passi”.....	9
1.2 Le elezioni a suffragio universale diretto del 1979 e l’incremento dei poteri attraverso i Trattati di revisione.....	17
1.3 Il Parlamento europeo nell’attuale sistema di <i>governance</i> dell’Unione europea.....	24
1.4 Il cosiddetto <i>deficit</i> democratico europeo.....	31
1.5 Una democrazia rappresentativa per l’Unione europea?.....	34

Capitolo II

RAPPRESENTANZA, PARTITI E GRUPPI POLITICI ALL'INTERNO DEL PARLAMENTO EUROPEO.....	44
--	-----------

2.1 Il percorso verso l’europeizzazione dei partiti politici.....	44
2.2 Partiti e gruppi politici all’interno del Parlamento europeo.....	55
2.3 L’influenza della dimensione nazionale sulle dinamiche rappresentative europee...71	

Capitolo III

LE ELEZIONI EUROPEE NELL'ASSENZA DI UNA PROCEDURA ELETTORALE UNIFORME.....	77
---	-----------

3.1 Dalle proposte per una procedura elettorale uniforme all’adozione di principi comuni.....	77
3.2 Le disposizioni soggette alla legge nazionale dei ventotto Stati membri.....	88
3.2.1 Eleggibilità e incompatibilità.....	88
3.2.2 Sistema e formule elettorali.....	96
3.2.3 La suddivisione territoriale in circoscrizioni ed il ricorso al voto di preferenza.....	106
3.2.4 L’impiego di soglie di sbarramento.....	111
3.2.5 Cittadinanza e diritto di voto.....	117

3.3 L'elezione di sette legislature: cosa ha prodotto e cosa c'è da aspettarsi?.....	123
3.3.1 Affluenza alle urne.....	123
3.3.2 Le elezioni del 2009.....	127
3.3.3 Elezioni 2014: quale possibile scenario?.....	133

Capitolo IV

PROSPETTIVE PER LO SVILUPPO DI UNA PROCEDURA ELETTORALE UNIFORME	141
---	-----

4.1 Disomogeneità rappresentativa a livello europeo.....	141
4.2 Per una maggiore visibilità del sistema partitico europeo.....	150
4.3 Verso la creazione di un sistema partitico transnazionale?.....	153

Conclusioni	163
--------------------------	-----

Allegato 1	174
-------------------------	-----

Allegato 2	186
-------------------------	-----

Bibliografia	194
---------------------------	-----

INTRODUZIONE

Il prossimo maggio 2014 i cittadini dell'Unione europea saranno chiamati, per l'ottava volta dal 1979, ad eleggere i propri rappresentanti in seno al Parlamento europeo.

Tale istituzione, nell'arco del processo di integrazione europea, ha visto progressivamente accrescere, attraverso i vari Trattati di revisione, e da ultimo con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il proprio ruolo ed i propri poteri all'interno dell'assetto politico-decisionale sovranazionale.

In particolare, il Trattato di Lisbona ha, al contempo, notevolmente incentivato la stessa partecipazione dei cittadini europei alla vita democratica dell'Unione. Tuttavia, l'Unione europea risulta ancora diffusamente percepita come affetta da un *deficit* democratico che genera una disaffezione e un generale disinteresse dei propri cittadini verso le istituzioni, le dinamiche e le politiche di Bruxelles. All'interno del dibattito politico, la "questione europea" viene ormai affrontata per l'insoddisfazione nei confronti dell'Unione, per la diffusione di movimenti anti-europei nei vari Stati membri e per la rivendicazione quote di sovranità perdute.

Benché a partire dal 1979 siano state introdotte le elezioni a suffragio universale diretto per il Parlamento europeo al fine di diminuire il *gap* democratico esistente fra le istituzioni comunitarie ed i cittadini dei vari Stati membri, il susseguirsi delle

diverse legislature del Parlamento europeo ha registrato un calo costante della partecipazione alle urne, portando tali competizioni ad essere etichettate come elezioni di “secondo ordine” rispetto a quelle nazionali.

La distanza ancora percepita tra l’istituzione rappresentativa dei cittadini europei ed i suoi elettori deriva inoltre anche dal ruolo giocato dagli stessi partiti politici europei nella scena sovranazionale. Se infatti all’interno degli Stati membri i partiti politici godono di una doppia funzione – rappresentativa e governativa – a livello europeo essi si vedono attribuita la sola funzione rappresentativa che tuttavia non riescono ad espletare compiutamente. Inoltre, i canali di formazione della rappresentanza europea risultano ancora ampiamente influenzati dalle dinamiche dei partiti nazionali all’interno dei vari Stati membri.

Alla base di quanto predetto, vi è inoltre da considerare un elemento fondamentale al fine conferire un’adeguata rappresentatività democratica al Parlamento europeo, ossia l’assenza di una procedura elettorale uniforme fra i vari Stati membri che ne disciplini la sua elezione.

Dal momento infatti che ogni legittimazione democratica si fonda sul voto popolare, a livello europeo bisognerebbe concentrarsi anche sulle modalità elettive del Parlamento europeo per far fronte alla diffuso *deficit* democratico che attanaglia l’Unione e che si riflette in particolar modo sul grado di rappresentatività del Parlamento europeo.

Benché originariamente i Trattati istitutivi delle Comunità europee prevedevano il ricorso ad una procedura elettorale uniforme in tutti gli Stati membri per l’elezione

dei rappresentanti all'Assemblea parlamentare europea, tale disposizione è rimasta inattuata nel corso degli anni ed è stata affiancata, con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, nel 1997, dalla possibilità di ricorrere anche alla mera adozione di alcuni principi comuni a tutti gli Stati membri. Tali principi sono stati poi delineati con la Decisione del Consiglio n. 2002/772/CE/Euratom e sono risultati essere più una codificazione della realtà che un insieme di nuovi obblighi richiesti agli Stati membri al fine di realizzare una armonizzazione delle disposizioni elettorali.

Il presente lavoro si propone dunque, come obiettivo principale, l'analisi della mancata adozione di una procedura elettorale uniforme per l'elezione del Parlamento europeo e di quanto essa impatti sul grado di rappresentatività di tale istituzione.

A tale scopo, nel primo capitolo verrà esaminata l'evoluzione storica della rappresentanza politica in seno al Parlamento europeo, prendendo altresì in considerazione il ruolo che attualmente questa istituzione riveste all'interno del sistema di *governance* dell'Unione, con riferimento anche alle recenti riforme introdotte dal Trattato di Lisbona.

Di seguito, nel secondo capitolo, la rappresentanza politica europea verrà considerata analizzando l'attività dei partiti e dei gruppi politici all'interno del Parlamento europeo nonché la rilevanza della dimensione partitica nazionale sulle dinamiche rappresentative europee.

Il terzo capitolo prenderà poi in considerazione le varie proposte avanzate nel corso delle diverse legislature europee volte ad adottare una procedura elettorale uniforme e dunque, il percorso che ha condotto ad optare per il riconoscimento di alcuni

principi comuni. Conseguentemente, si passeranno in rassegna tutti quegli aspetti della attuale legislazione elettorale demandati alla discrezionalità legislativa dei ventotto Stati membri per evidenziare un loro eventuale impatto in termini di rappresentatività del Parlamento europeo.

Parallelamente, verranno poi analizzati i risultati prodotti dall'ultima tornata elettorale del 2009, sottolineando altresì i possibili scenari futuri relativamente agli esiti delle prossime elezioni.

Tali elementi condurranno poi a vagliare, nel quarto capitolo, le prospettive per una maggiore armonizzazione legislativa alla luce della disomogeneità rappresentativa prodotta dall'attuale sistema elettorale europeo. Nel fare ciò verranno considerate eventuali soluzioni in grado di conferire maggiore rappresentatività al momento elettorale nonché maggiore visibilità dello stesso sistema partitico europeo. Verrà poi preso in considerazione quanto e come l'attuale sistema partitico europeo potrebbe essere maggiormente sviluppato a livello transnazionale e se tutto ciò sia in grado di conferire una maggiore europeizzazione alla competizione per l'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo.

Le conclusioni cercheranno infine di valutare, alla luce delle analisi condotte, quanto una maggiore uniformità legislativa per le elezioni del Parlamento possa o meno rafforzare il grado di rappresentatività democratica di tale istituzione e conseguentemente ridurre, se non neutralizzare, il tanto controverso *deficit* democratico europeo.

CAPITOLO I

EVOLUZIONE STORICA DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA IN SENO ALL'UNIONE EUROPEA

1.1 Il Parlamento europeo alla luce della politica dei “piccoli passi”; 1.2 Le elezioni a suffragio universale diretto del 1979 e l’incremento dei poteri attraverso i Trattati di revisione; 1.3 Il Parlamento europeo nell’attuale sistema di governance dell’Unione europea; 1.4 Il cosiddetto deficit democratico europeo; 1.5 Una democrazia rappresentativa per l’Unione europea?

1.1 Il Parlamento europeo alla luce della politica dei “piccoli passi”

All’interno del rapido e continuo processo di integrazione europeo, nell’ambito delle dinamiche di *decision-making* sovranazionali, il Parlamento europeo risulta essere l’istituzione dell’Unione europea che più di ogni altra è riuscita a rafforzare il proprio ruolo ed i propri poteri attraverso piccoli passi e grandi progressi.

Il Parlamento europeo, composto dai rappresentanti dei cittadini dell’Unione europea, è la prima istituzione menzionata all’interno del Trattato sull’Unione europea¹ (TUE) e del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea² (TFUE). Ciò tuttavia non significa che sin dall’origine del processo di integrazione europeo il

¹ Articoli 13 e 14 della versione consolidata del TUE, come modificato dal Trattato di Lisbona, firmato nella capitale portoghese il 13 dicembre 2007 dai rappresentanti dei ventisette Stati membri ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

² Articoli 223 e 234 del TFUE che, ad opera del Trattato di Lisbona, modifica il Trattato che istituisce la Comunità europea.

Parlamento sia stato considerato l'istituzione primaria delle originarie Comunità europee.³

La necessità di sviluppare una associazione dei popoli europei attraverso la creazione di un forte stato sovranazionale in Europa, dotato di un'assemblea rappresentativa dei popoli fu originariamente avvertita da Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi nel Manifesto di Ventotene del 1941.⁴ La concezione federalista rappresentata da Spinelli e Rossi mirava al raggiungimento immediato di una federazione europea dotata di un unico atto costitutivo e dunque, implicitamente auspicava la creazione di un'assemblea rappresentativa alla quale fossero inizialmente attribuiti poteri costituenti per poi trasformarsi nel Parlamento della federazione.⁵

L'idea di istituire un'assemblea rappresentativa europea si manifestò, nel 1948, durante il processo di creazione del Consiglio d'Europa⁶ il quale venne poi dotato di un'assemblea parlamentare avente poteri consultivi, benché, tuttavia, non eletta

³ J. P. Jacqu , *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 6 dition., Paris, Dalloz, 2010, p. 236.

⁴ Il Manifesto rappresent  il fondamento del Movimento federalista europeo e confer  un forte stimolo allo stesso processo di integrazione europeo. Durante in Congresso dell'Aja del 1948, che un anno dopo avrebbe dato origine al Consiglio d'Europa, i federalisti si espressero fermamente a favore dell'elezione diretta di un'assemblea costituita da parlamentari europei (uno per ogni milione di abitanti) dei paesi che avessero preso parte alla federazione. Poich  per  il clima politico non si mostr  particolarmente favorevole, l'idea di elezioni dirette fu respinta dal Congresso ed il Consiglio d'Europa venne dotato di un'assemblea di tipo parlamentare non eletta direttamente. Sul punto cfr. L. Bardi e P. Ignazi, *Il Parlamento europeo*, seconda ed., Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 12-13.

⁵ Inizialmente non sembr  fondamentale decidere se tale assemblea avesse dovuto essere eletta direttamente dal popolo europeo oppure se doveva esser costituita da delegazioni dei rappresentanti dei cittadini nei rispettivi parlamenti nazionali. Cfr. Bardi e Ignazi, *op. cit.*

⁶ Organizzazione internazionale originariamente creata al fine di incentivare l'integrazione europea nel settore della cooperazione politica, culturale e sociale. Lo statuto del Consiglio d'Europa   stato approvato a Londra il 5 maggio 1949 da dieci Stati dell'Europa occidentale (Belgio, Danimarca, Francia, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Regno Unito e Svezia). Attualmente il Consiglio d'Europa   la principale organizzazione in difesa dei diritti umani del continente e ne fanno parte 47 Stati, 28 dei quali fanno parte anche dell'Unione europea. Tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa sono segnatari della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libert  fondamentali, adottata a Roma il 4 novembre 1950.

direttamente. Ciò rappresentò dunque un importante precedente che fu così ripreso nel Trattato di Parigi del 1951⁷ che istituiva la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA)⁸. Il Trattato di Parigi, infatti, negli articoli 20-25, prevedeva un'Assemblea costituita dai *rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità europea del carbone e dell'acciaio*. L'articolo 21, paragrafo 3, così disponeva:

“L'Assemblea elaborerà progetti intesi a permettere l'elezione a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri.

Il Consiglio, con deliberazione unanime, stabilirà le disposizioni di cui raccomanderà l'adozione da parte degli Stati membri, conformemente alle loro rispettive norme costituzionali”.

Questa disposizione fu poi riprodotta nei Trattati di Roma del 1957⁹: all'articolo 138, paragrafo 3, del Trattato che ha istituito la Comunità economica europea (CEE), nonché all'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato Euratom.¹⁰

Nel progetto iniziale istitutivo della CECA l'inserimento di un'assemblea di tipo parlamentare non appariva essenziale poiché si riteneva che le decisioni necessarie per la gestione dell'industria europea del carbone e dell'acciaio dovessero essere

⁷ A cui aderirono Francia, Germania dell'Ovest, Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo ed Italia (i sei Stati fondatori).

⁸ Il Trattato CECA è scaduto dopo cinquanta anni dalla sua entrata in vigore, cioè il 23 luglio 2002.

⁹ Siglati sempre dai sei Stati fondatori.

¹⁰ La CECA, così come la CEE e l'Euratom, istituite qualche anno dopo, presero corpo in un momento in cui si affermava la logica funzionalista del processo di integrazione europeo sostenuta da Jean Monnet, allora consigliere del ministro degli Esteri francese Robert Schuman, in contrapposizione al progetto federalista. Jean Monnet riteneva che il progetto europeo doveva attuarsi attraverso il graduale trasferimento di compiti e funzioni, in determinati settori, ad istituzioni indipendenti dagli Stati che fossero capaci di gestire in modo autonomo le risorse comuni.

principalmente di tipo tecnico e dunque non richiedevano un controllo parlamentare. Si sosteneva dunque un'integrazione per gradi del progetto europeo. Come affermato da Robert Schuman nella sua importante dichiarazione del 9 maggio 1950, meglio nota come "Dichiarazione Schuman", l'Europa non poteva farsi in una sola volta, né essere costruita tutta insieme (c.d. Europa dei piccoli passi). Tuttavia, il precedente creato dal Consiglio d'Europa avrebbe presentato la nuova Comunità come troppo poco democratica. Così, la CECA, oltre all'Alta Autorità, progenitrice della Commissione europea ed organo tecnocratico provvisto di grande autonomia, fu dotata di un'assemblea parlamentare caratterizzata, però, da scarsi poteri e soprattutto dalla totale assenza di iniziativa legislativa.¹¹ Accanto all'Alta Autorità e all'assemblea parlamentare, fu previsto inoltre un Consiglio speciale dei Ministri, composto da un rappresentante del governo di ogni Stato membro, avente funzioni consultive rispetto all'Alta Autorità, e la Corte di giustizia, esercente funzioni di controllo giurisdizionale sulla legittimità degli atti o dei comportamenti delle istituzioni, soprattutto dell'Alta Autorità.

Come emerge dalla lettura dell'articolo 21 del Trattato CECA, era il Consiglio dei Ministri l'istituzione incaricata di adottare disposizioni necessarie conformemente alle rispettive norme costituzionali degli Stati membri per l'implementazione delle elezioni dirette dell'Assemblea. L'articolo 24 del Trattato CECA conferiva poi all'Assemblea comune poteri essenzialmente deliberativi e di supervisione. Fin dall'inizio, dunque, all'Assemblea sono dunque stati attribuiti poteri piuttosto

¹¹ L. Bardi e P. Ignazi, *op. cit.*, pp. 14-15. Cfr. anche G. Tesaurò, *Diritto dell'Unione europea*, settima ed., Padova, CEDAM, 2012; L. Daniele, *Diritto dell'Unione europea*, quarta ed., Milano, Giuffrè Editore, 2010.

circoscritti: non era né direttamente eletta e né direttamente capace di influenzare o autorizzare la legislazione.¹²

I 78 membri dell'Assemblea della CECA, scelti tra i rappresentanti dei parlamenti nazionali degli Stati membri, si riunirono per la prima volta a Strasburgo il 10 settembre 1952.

Con la firma dei Trattati di Roma il sistema istituzionale delle Comunità europee iniziava a manifestare una certa complessità dal momento che ciascuna delle tre Comunità (CECA, CEE e Euratom) era dotata di proprie istituzioni e di proprie regole di funzionamento. Da subito, dunque, si iniziò ad avvertire l'esigenza di semplificarne la struttura cosicché contemporaneamente alla firma dei Trattati di Roma venne firmata la *Convenzione su alcune istituzioni comuni delle Comunità europee*.¹³ Questa Convenzione portò a riconoscere due istituzioni comuni alle tre Comunità: l'Assemblea parlamentare e la Corte di giustizia.¹⁴

Qualche anno più tardi, il 30 marzo 1962, l'Assemblea comune decise di auto-attribuirsi il nome di "Parlamento europeo".¹⁵ Tale decisione non fu inizialmente condivisa dai rappresentanti dei governi degli Stati membri, cosicché questi ultimi, secondo la considerazione che avevano dell'istituzione parlamentare, la designarono con l'appellativo di Assemblea o di Parlamento. Questa situazione ebbe fine con il

¹² D. Judge e D. Earnshaw, *The European Parliament*, Second ed., Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2008, pp. 28-29.

¹³ L. Daniele, *Diritto dell'Unione europea*, quarta ed., Milano, Giuffrè Editore, 2010, pp. 12-13.

¹⁴ In seguito, il *Trattato che istituisce un Consiglio e una Commissione unici delle Comunità europee*, firmato a Bruxelles l'8 aprile del 1965, riconobbe anche il Consiglio e la Commissione come organi unici delle tre Comunità.

¹⁵ Tuttavia, il nome di "Assemblea" rimase inalterato all'interno dei Trattati fino all'adozione dell'Atto unico europeo nel 1986.

Consiglio europeo¹⁶ di Stoccarda che, nella dichiarazione solenne sull'Unione europea adottata in quella occasione, fece ricorso, per la prima volta, al termine di *Parlamento europeo* (19 giugno 1983).¹⁷

Al di là della denominazione del Parlamento, questa *querelle* dissimulava, in realtà, un più generale e profondo disaccordo sul ruolo che tale istituzione avesse dovuto rivestire all'interno dell'architettura politico-istituzionale europea; ruolo che però lo stesso Parlamento è riuscito ad affermare nel tempo attraverso l'esercizio di poteri formali, riconosciuti dai Trattati, ed informali, auto-esprimendo cioè un nuovo *status quo* che ha sovente influenzato i vari trattati di revisione.¹⁸

¹⁶ Vertice dei capi di Stato e di governo degli Stati membri. Il primo di questi vertici europei si svolse a Parigi nel 1961; poi, dal 1969 le riunioni sono diventate sempre più frequenti. Nel vertice di Parigi del febbraio 1974 si è convenuto di organizzare regolarmente tali riunioni dei capi di Stato e di governo, definite "Consigli europei" al fine di esaminare i problemi inerenti l'integrazione europea e di garantire un adeguato coordinamento delle attività europee. L'Atto Unico europeo, per la prima volta, ha incluso il Consiglio europeo nel dispositivo dei Trattati comunitari, prevedendo che questo si riunisca due volte l'anno. Il Trattato di Maastricht (1992) ne ha poi formalizzato il ruolo all'interno del processo decisionale europeo. Da ultimo, con il Trattato di Lisbona, entrato in vigore nel dicembre 2009, al Consiglio europeo è stato formalmente riconosciuto lo *status* di una "istituzione europea", ai sensi dell'articolo 13 del TUE.

¹⁷ J. P. Jacqué, *op. cit.*, p. 238.

¹⁸ D. Judge e D. Earnshaw, *op. cit.*, p. 35. Sull'impatto e la rilevanza dei poteri formali ed informali del Parlamento europeo cfr. H. Farrell e A. Héritier, "Formal and Informal Institutions Under Codecision: Continuous Constitution-Building in Europe", in: *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol. 16, n. 4, ottobre 2003, pp. 580-583, disponibile su: <http://www.henryfarrell.net/governance.pdf>; D. Judge e D. Earnshaw, "The European Parliament: Leadership and 'Followership'", in: (ed.) J. Hayward, *Leaderless Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2008; T. Beuker, "The Barroso drama – Enhancing parliamentary control over the European Commission and the member states – Constitutional development through practice", in: *European Constitutional Law Review*, vol. 2, n. 1, 2006, pp. 21-53; C. Burns, "Who Pays? Who Gains? How do Costs and Benefits Shape the Policy Influence of the European Parliament?", in: *Journal of Common Market Studies*, vol. 43, n. 3, 2005, pp. 485-505; R. Thomson e M. Hosli, "Who Has Power in the EU? The Commission, Council and Parliament in Legislative Decision-making", in: *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, n. 2, 2006, pp. 391-417; P. Magnette, "Appointing and Censuring the European Commission: The Adaptation of Parliamentary Institutions to the Community Context", in: *European Law Journal*, vol. 7, n. 3, 2001, pp. 292-310; C. Kasack, "The legislative Impact of the European Parliament Under the Revised Co-Decision Procedure: Environmental, Public Health and Consumer Protection Policies", in: *European Union Politics*, vol. 5, n. 2, 2004, pp. 241-260; T. J. Selck e B. Steunenbergh, "Between Power and Luck: The European Parliament in the EU Legislative Process", in: *European Union Politics*, vol. 5, n. 1, 2004, pp. 25-46; A. Maurer, "The Legislative Powers and Impact of the European Parliament", in: *Journal of Common Market Studies*, vol. 41, n. 2, 2003, pp. 227-247; A. Maurer e D. Kietz, "The European Parliament in Treaty Reform: Predefining IGCs through

Già a partire dal 1954,¹⁹ l'Assemblea parlamentare della CECA sollecitò l'attuazione dell'articolo 21, paragrafo 3, per l'elezione dei rappresentanti dell'Assemblea tramite suffragio universale diretto. Diverse furono poi le sollecitazioni in tal senso che continuarono a manifestarsi negli anni a venire.

In particolare, nel 1960 un gruppo di lavoro del Parlamento europeo, diretto da Ferdinand Dehousse, pubblicò la *Relazione Dehousse* in cui si cercava di dar conto del significato da attribuire al termine “procedura uniforme”, visto che le opinioni su tale significato variavano ampiamente.²⁰ La Relazione concludeva sul punto che il termine “uniformità” non volesse necessariamente significare “uguaglianza” e che il Trattato del 1957 non stabiliva l'adozione di un sistema elettorale identico tra i vari Stati membri della Comunità europea. Tuttavia, la Relazione Dehousse non condusse ad alcun risultato concreto: l'implementazione di una procedura elettorale uniforme veniva infatti considerata qualcosa per il futuro e si dovette attendere il vertice dell'Aja, del dicembre 1969, per riaffrontare la questione ed inserirla all'ordine del giorno del Consiglio.

Nel 1972, una nuova relazione, la Relazione Vedel,²¹ richiesta dalla Commissione, auspicò una rapida attuazione della disposizione relativa all'elezione diretta

Interinstitutional Agreements”, in: *European Law Journal*, vol. 13, n. 1, 2007 pp. 20-46, disponibile su: http://www.fedtrust.co.uk/admin/uploads/FedT_workshop_MaurerKietz.pdf ; R. Kardasheva, “The Power to Delay: The European Parliament’s Influence in the Consultation Procedure”, in: *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, n. 2, 2009, pp. 385-409.

¹⁹ Con la Relazione Teitgen, Commissione per gli affari politici e le relazioni esterne, documento n. 51954/1955 e risoluzione dell'Assemblea, adottata il 2 dicembre 1954 relativa ai poteri di controllo dell'Assemblea comune e al loro esercizio; CECA, GU dell'11.12.1954.

²⁰ Relazione Dehousse, GU n. 37 del 2.6.1960.

²¹ Relazione del gruppo di lavoro che si è interessato della questione sull'ampliamento dei poteri del Parlamento europeo, Bollettino delle Comunità europee, supplemento 4/72.

dell'Assemblea parlamentare europea e chiari che il termine “procedura elettorale uniforme” non dovesse essere necessariamente interpretato come l'obbligo di conseguire l'uniformità completa del sistema elettorale in un unico momento: il Parlamento europeo avrebbe, infatti, potuto elaborare successivamente, una volta rafforzata la propria legittimità, una legge elettorale uniforme.²²

Nel dicembre 1974, i capi di governo, riuniti a Parigi sotto la presidenza di Valéry Giscard d'Estaing, decisero di procedere verso le elezioni dirette del Parlamento europeo non appena possibile, e comunque a partire dal 1978.

Nel mentre, un ulteriore lavoro di revisione portò, nel 1975, all'adozione della Relazione Patijn²³ in cui si prospettava un Parlamento eletto direttamente per una legislatura di cinque anni, con l'iniziale applicazione, per un periodo transitorio, dei sistemi elettorali nazionali nell'attesa dell'adozione di un sistema elettorale maggiormente uniforme da implementare presumibilmente per la seconda tornata elettorale. La relazione Patijn prevedeva inoltre che le elezioni si sarebbero svolte in tutta la Comunità negli stessi tre giorni e che sarebbe stato ammesso, ma non incoraggiato, il doppio mandato parlamentare. I 355 seggi per gli allora nove paesi aderenti alle Comunità sarebbero stati distribuiti secondo un criterio proporzionale.²⁴

I privilegi e le immunità dei deputati europei sarebbero coincisi con i privilegi e le immunità dei loro omologhi nazionali. Era poi rimessa agli Stati la scelta dell'età

²² Cfr. Relazione Duff *su una proposta di modifica dell'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto del 20 settembre 1976* (2009/2134(INI)), Parlamento europeo A7-0176/2011, Commissione per gli affari costituzionali, 28 aprile 2011, p. 31.

²³ Il relatore Schelto Patijn era un deputato olandese del Parlamento europeo appartenente al gruppo dei socialisti.

²⁴ L'attribuzione dei seggi era prevista come segue: Germania 71, Regno Unito 67, Italia 66, Francia 65, Paesi Bassi 27, Belgio 23, Danimarca 17, Irlanda 13, Lussemburgo 6.

minima degli elettori e dei candidati, i criteri per l'attribuzione dei seggi resisi vacanti così come le norme per i partiti politici. Nell'attesa dell'adozione di una procedura elettorale uniforme, il Parlamento europeo avrebbe poi verificato le credenziali dei membri.

La relazione Patijn risultò essere piuttosto pragmatica così da essere adoperata come base per i negoziati in sede di Consiglio. Tuttavia, un ostacolo rilevante durante i negoziati si mostrò essere il rifiuto da parte del governo britannico di adottare un sistema elettorale di tipo proporzionale, dove i seggi riproducessero complessivamente i voti espressi durante le elezioni. Conseguentemente, l'incapacità di giungere, durante i negoziati, ad un accordo sull'adozione di una procedura elettorale uniforme per il Parlamento europeo fu da un lato causa di grande frustrazione, dall'altro lato, invece, evidenziò la necessità di concentrarsi sull'introduzione di elezioni dirette, rinviando il perfezionamento del sistema elettorale ad un momento successivo.²⁵

1.2 Le elezioni a suffragio universale diretto del 1979 e l'incremento dei poteri attraverso i Trattati di revisione

Un accordo sull'Atto concernente l'elezione dei rappresentanti del Parlamento europeo tramite suffragio universale diretto fu raggiunto dal Consiglio il 20 settembre 1976 con la Decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom.²⁶ In tale Decisione,

²⁵ Relazione A. Duff, *op. cit.*, p. 32; cfr. anche R. Corbett, F. Jacobs e M. Shackleton, *The European Parliament*, ottava ed., Londra, John Harper Publishing, 2011, p. 13.

²⁶ GU L 278 dell'8.10.1976.

il Consiglio riconobbe un'assemblea di 410 deputati,²⁷ con l'attribuzione dello stesso numero di seggi ai quattro Stati più grandi.²⁸ Le votazioni si sarebbero effettuate tra il giovedì ed il sabato.²⁹ Sebbene l'accordo sulla Decisione fu raggiunto nel settembre del 1976, si dovettero attendere altri tre anni per la prima elezione a suffragio universale diretto del Parlamento europeo.³⁰ Fu riaffermato l'obiettivo di una futura procedura elettorale uniforme tuttavia, la sua realizzazione non fu calendarizzata e le prime elezioni a suffragio universale diretto del 1979 furono espletate secondo le diverse legislazioni nazionali.³¹ Queste ultime, tuttavia, non rispecchiavano necessariamente le regole adottate per le elezioni nazionali. In Francia, ad esempio, per le elezioni del Parlamento europeo, si fece ricorso ad un sistema di tipo proporzionale, con un'unica circoscrizione nazionale ed una soglia di sbarramento del 5%, contrariamente al maggioritario uninominale a doppio turno adottato per le elezioni nazionali.³² In Germania, per le elezioni europee, si è fatto ricorso ad un sistema proporzionale con soglia di sbarramento al 5%, laddove invece nelle competizioni nazionali, per l'elezione del *Bundestag*, la camera bassa tedesca,

²⁷ Per i nove Stati allora facenti parte delle Comunità europee.

²⁸ Benché la Germania dell'Ovest avesse una popolazione leggermente maggiore, le furono attribuiti 81 seggi così come al Regno Unito, all'Italia e alla Francia.

²⁹ R. Corbett, F. Jacobs e M. Shackleton, *op. cit.*, p. 13.

³⁰ Sebbene originariamente programmate per maggio/giugno 1978, le prime elezioni dirette per il Parlamento europeo furono posticipate al 1979 per attendere il pronunciamento del Consiglio costituzionale francese, che diede la propria approvazione a condizione che i poteri del Parlamento europeo restassero immutati e potessero essere modificati soltanto a seguito di espresse modifiche dei Trattati. Conseguentemente, il Parlamento europeo vide per la prima volta un significativo aumento dei propri poteri legislativi con l'entrata in vigore dell'Atto unico europeo il 1° luglio 1987. Cfr. L. Bardi e P. Ignazi, *op. cit.*, pp. 22-23.

³¹ Relazione A. Duff, *op. cit.*

³² Nel sistema maggioritario uninominale a doppio turno, le elezioni si svolgono in collegi uninominali ed in due turni eventuali: è necessario che un candidato ottenga la maggioranza assoluta (50%+1 dei voti) al primo turno per aggiudicarsi il seggio in palio.

si fa ricorso ad un sistema misto.³³ In Belgio ed in Italia sono state introdotte specifiche circoscrizioni elettorali per le elezioni europee, così come in Irlanda e nel Regno Unito. Tuttavia, Irlanda e Regno Unito preservarono per le elezioni del 1979 i propri sistemi elettorali nazionali: il voto singolo trasferibile (*single transferable vote* – *STV*)³⁴, adottato in Irlanda, ed il sistema maggioritario inglese, meglio noto anche come il “*first past the post*”.³⁵ Anche Danimarca e Lussemburgo si discostarono dalle regole previste per le proprie elezioni nazionali prevedendo un’unica circoscrizione nazionale per le elezioni europee al posto delle suddivisioni territoriali adottate per le elezioni nazionali. Solo i Paesi Bassi ripresero, per le elezioni europee, le regole adottate in quelle nazionali e cioè, un sistema proporzionale per un’unica circoscrizione nazionale.³⁶

Le elezioni europee del 1979, se da un lato furono accolte con grande favore, divenendo il Parlamento europeo l’unica istituzione comunitaria direttamente eletta e l’unico parlamento multinazionale del mondo eletto a suffragio universale diretto; dall’altro lato vi era, tuttavia, un diffuso scetticismo sul reale impatto che questa istituzione avrebbe potuto esercitare all’interno delle dinamiche decisionali sovranazionali. Una concreta redistribuzione dei poteri poteva infatti avvenire

³³ Gli elettori votano su due schede: con la prima eleggono la metà dei seggi dell’assemblea con un sistema maggioritario a turno unico nell’ambito di collegi uninominali; con la seconda scheda, poi, eleggono proporzionalmente la rimanente metà sulla base di liste nazionali bloccate di partito. Sul punto cfr. G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 31-32.

³⁴ Si tratta del sistema proporzionale più puro, caratterizzato dalla presenza di collegi plurinominali, in cui si richiede agli elettori di disporre i candidati in ordine di preferenza; ogni voto eccedente il raggiungimento della quota (il quoziente elettorale) viene redistribuito alle seconde preferenze; i candidati che hanno ottenuto il minor numero di voti vengono via via eliminati e le preferenze loro assegnate vengono ridistribuite fino alla completa assegnazione di tutti i seggi. Cfr: *Ibid.*, p. 20.

³⁵ Vedi *infra* cap. 4.2.1.

³⁶ R. Corbett, F. Jacobs e M. Shackleton, *op. cit.*, p. 14.

soltanto sulla base di modifiche formali apportate ai Trattati istitutivi ed inoltre, molti ritenevano che un reale incremento della “democratizzazione” comunitaria non si sarebbe potuto risolvere soltanto attraverso un processo di elezioni dirette dell’assemblea parlamentare. Allo stesso tempo, però, tale scetticismo sottostimava gli effetti dinamici che le elezioni dirette avrebbero prodotto in capo ai membri del Parlamento europeo nel sostenere cambiamenti istituzionali sempre più ambiziosi. È stato infatti riconosciuto un impatto positivo delle elezioni dirette per il Parlamento europeo sotto tre principali aspetti. In primo luogo a livello “attitudinale”, essendo in grado i membri del Parlamento europeo di orientare le aspettative dell’assemblea rappresentativa europea e promuoverne una rivalutazione da parte delle altre istituzioni comunitarie. In secondo luogo, l’introduzione di elezioni dirette ha conferito al Parlamento europeo una propria identità, indipendente da quella dei parlamenti nazionali dei vari Stati membri. Infine, le elezioni dirette hanno senz’altro favorito lo sviluppo di poteri informali in capo al Parlamento europeo il quale, facendosi portavoce delle proprie istanze, è riuscito a promuovere un riconoscimento formale dell’aumento dei propri poteri attraverso i vari trattati di revisione.³⁷ Dal ruolo meramente consultivo che rivestiva nel 1958, il Parlamento europeo ha visto ampliare progressivamente i propri poteri e le proprie competenze. L’Atto Unico europeo (AUE), firmato il 17 febbraio 1986³⁸ dagli allora ministri degli Esteri dei paesi membri delle Comunità europee, rappresentò la prima revisione dei Trattati di Roma volta a rilanciare l’integrazione europea ed a portare a

³⁷ D. Judge e D. Earnshaw, *op. cit.*, p. 38. Vedi *supra* par. 2.1.

³⁸ Entrato in vigore il 1° luglio 1987.

termine la realizzazione del mercato interno³⁹. Con l'introduzione della cosiddetta procedura di cooperazione all'interno dell'AUE venne riconosciuto al Parlamento europeo non soltanto la possibilità di proporre emendamenti in sede di legislazione comunitaria, come d'altro canto avveniva secondo la procedura di consultazione prevista dai Trattati istitutivi, ma anche di respingere completamente le proposte legislative formulate dalla Commissione ed elaborate dal Consiglio, benché a quest'ultimo rimaneva tuttavia sempre l'ultima parola, potendo ignorare, con un voto a maggioranza qualificata o all'unanimità, le decisioni prese dal Parlamento europeo. Con l'AUE veniva poi introdotta anche la procedura del "parere conforme" che riconosceva in capo al Parlamento europeo il potere di adottare un parere obbligatorio e vincolante in merito all'adesione di nuovi Stati membri o agli accordi di associazione con altri Stati.⁴⁰

La successiva riforma, in chiave maggiormente democratica, si ebbe poi con la firma a Maastricht, il 7 febbraio 1992, del Trattato sull'Unione europea (TUE)⁴¹. Il TUE introdusse un'ulteriore procedura legislativa, nota come procedura di codecisione, che elevò ulteriormente, sebbene ancora in pochi casi espressamente individuati, il ruolo del Parlamento europeo all'interno del processo decisionale dell'Unione.⁴² Attraverso tale procedura il Parlamento europeo vide infatti

³⁹ Entro la fine del 1992.

⁴⁰ Il Parlamento può respingere *in toto* tali accordi benché non possa comunque modificarne il contenuto. Cfr. L. Bardi e P. Ignazi, *op. cit.*

⁴¹ Entrato in vigore il 1° novembre 1993.

⁴² Il Trattato di Maastricht ampliò ulteriormente le materie di competenza dell'Unione, seppur nel rispetto del principio di sussidiarietà così come stabilito nell'allora articolo 5 del TCE. Oltre alla creazione di un'Unione economica monetaria, il Trattato includeva tra le competenze dell'Unione anche la politica estera e di difesa comune, la cooperazione nel campo della giustizia e degli affari interni, la definizione di cittadinanza europea. Altre competenze a livello sovranazionale venivano poi estese in materia sociale, ambientale, nel campo della coesione sociale ed economica, nel settore dei trasporti e delle

riconosciutogli un ruolo di co-legislatore accanto al Consiglio, gestendo assieme, le due istituzioni, il potere decisionale, senza che l'una potesse prevaricare sull'altra.⁴³ Il successivo Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997,⁴⁴ ha poi esteso ulteriormente il campo di applicazione della procedura di codecisione ad altri settori di competenza dell'Unione, lasciando sostanzialmente da parte soltanto la politica agricola comune, la giustizia, la politica estera e gli affari interni.⁴⁵

Dopo appena tre anni, i capi di stato e di governo degli Stati membri si riunirono, nel dicembre del 2000, durante il Consiglio europeo di Nizza, al fine di risolvere determinate questioni lasciate in sospeso dal Trattato di Amsterdam, ma soprattutto al fine di preparare l'Unione, e dunque il suo apparato istituzionale, all'imminente allargamento ai paesi dell'Europa centro-orientale del 2004.⁴⁶ Le principali questioni che furono affrontate durante i negoziati di Nizza, che portarono alla firma del Trattato di Nizza il 26 febbraio 2001⁴⁷, riguardarono: la composizione della Commissione, le modalità di voto in seno al Consiglio, il numero di seggi del

telecomunicazioni, della cultura, della tutela dei consumatori e della politica industriale. Inoltre, con Maastricht, fu prevista la partecipazione del Parlamento europeo nella procedura di designazione della Commissione europea.

⁴³ L. Daniele, *op. cit.*, p. 105.

⁴⁴ Entrato in vigore il 1° maggio 1999.

⁴⁵ Il Trattato di Amsterdam ha inoltre creato una politica "comunitaria" del lavoro, ha integrato il Trattato di Schengen (1985) - che prevedeva, per gli Stati firmatari, l'abolizione di tutte le frontiere interne con la creazione di un'unica frontiera esterna - nella normativa dell'Unione europea, ed ha aperto a possibili cooperazioni più strette fra gli Stati membri dell'Unione.

⁴⁶ Il primo allargamento ad altri Stati si è avuto nel 1973 quando Danimarca, Irlanda e Regno Unito sono entrati a far parte, accanto ai sei stati fondatori, delle Comunità europee. Nel 1981 toccò alla Grecia, nel 1986 a Spagna e Portogallo, nel 1995 ad Austria, Finlandia e Svezia. Nel 2004, poi, si realizzò il cosiddetto grande allargamento ad Est, ossia: Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria. Nel 2007 fu poi la volta di Romania e Bulgaria e da ultimo, nel 2013, la Croazia è diventata il 28° Stato membro dell'Unione europea.

⁴⁷ Il Trattato è entrato in vigore il 1° febbraio 2003.

Parlamento europeo (732) e la loro ripartizione fra gli Stati membri.⁴⁸ Durante le negoziazioni di Nizza fu inoltre preparata la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.⁴⁹

Dal 1986, dunque, le riforme dei Trattati istitutivi delle Comunità europee si sono succedute a ritmo calzante dal momento che nessuna delle revisioni approvate di volta in volta veniva giudicata sufficiente.⁵⁰ Lo stesso Trattato di Nizza, nella *Dichiarazione relativa al futuro dell'Europa*, evidenzia il percorso futuro per avviare «un dibattito più approfondito e più ampio sul futuro dell'Unione europea» (punto 3).⁵¹ Tra le questioni da affrontare in tale dibattito, che sono state poi oggetto del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa⁵², prima, e del Trattato di Lisbona poi, vi erano: a) le modalità per garantire una più precisa delimitazione di

⁴⁸ Il numero dei componenti della Commissione è corrispondente ad un rappresentante per ogni Stato membro, tale soluzione, stabilisce il Trattato di Nizza, dovrà esser adottata fino a quando l'Unione sarà composta da 27 Stati membri; da tale momento in poi, il numero dei membri della Commissione dovrà essere inferiore a 27 e la scelta dovrà essere effettuata sulla base di un sistema di rotazione egualitario tra le diverse nazioni. Per ciò che riguarda il Consiglio, invece, dal momento che il futuro allargamento ad altri dieci paesi avrebbe reso più difficile la condivisione di posizioni attraverso il ricorso al voto all'unanimità, il Trattato di Nizza estende le ipotesi di voto a maggioranza qualificata in Consiglio attraverso un sistema di ponderazione dei voti (complesso meccanismo che attribuisce a ciascuno Stato membro un peso differente avuto riguardo alle proprie condizioni demografiche, economiche e politiche).

⁴⁹ Per un'attenta disamina cfr. R. Bifulco, M. Cartabia e A. Celotto, *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2001.

⁵⁰ Al riguardo, a partire dal TUE viene persino introdotta la prassi di prevedere in ciascun trattato di revisione o in protocolli o dichiarazioni ad esso annesse una clausola che fissa l'anno a partire dal quale verrà avviato il successivo procedimento di riforma così come gli obiettivi che dovranno essere perseguiti. Cfr. L. Daniele, *op. cit.*, pp. 28-29.

⁵¹ Tale dibattito, che sarebbe stato avviato già a partire dal 2001, avrebbe visto «la cooperazione della Commissione» e «la partecipazione del Parlamento europeo» assieme al contributo de «i rappresentanti dei parlamenti nazionali e i portavoce dell'opinione pubblica nelle sue varie componenti, ossia ambienti politici, economici e accademici, esponenti della società civile, ecc.» (punto 3).

⁵² Firmato a Roma il 29 ottobre 2004 dagli allora 25 capi di Stato e di governo non è, tuttavia, mai entrato in vigore per sua la mancata ratifica nel 2005 a causa del risultato negativo dei referendum in Francia e nei Paesi Bassi. La scelta di sottoporre o meno a referendum popolare la ratifica del Trattato costituzionale deriva, infatti, dalle norme dell'ordinamento interno di ciascuno Stato membro. Così, se diciotto Stati membri, tra cui l'Italia, avevano provveduto a ratificare il Trattato costituzionale attraverso una mera autorizzazione parlamentare, la situazione di stallo prodotta in Francia e nei Paesi Bassi condizionò le rimanenti procedure di ratifica che furono così sospese.

competenze tra l'Unione europea ed i suoi Stati membri, alla luce del principio di sussidiarietà; *b*) la definizione dello *status* della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza; *c*) una semplificazione dei Trattati al fine di renderli più chiari e comprensibili; *d*) la definizione del ruolo dei parlamenti nazionali all'interno dell'architettura europea.⁵³

1.3 Il Parlamento europeo nell'attuale sistema di *governance* dell'Unione europea

La mancata adozione del Trattato costituzionale, a causa della sospensione della sua procedura di ratifica, ha comportato, durante i successivi negoziati,⁵⁴ che buona parte delle novità in esso previste venissero riconsiderate.⁵⁵ In tempi molto rapidi si è giunti, il 13 dicembre 2007, alla firma di un nuovo trattato, il Trattato di Lisbona,

⁵³ L. Daniele, *op. cit.*, p. 30.

⁵⁴ Nella Dichiarazione solenne resa il 25 marzo 2007 a Berlino, durante la celebrazione del 50° anniversario della firma del TCE, i Capi di Stato e di governo proclamarono di essere «*uniti nell'obiettivo di dare all'Unione europea entro le elezioni del Parlamento europeo del 2009 una base comune rinnovata*». Passati due anni dalla pausa di riflessione indetta dal Consiglio europeo di Bruxelles del 16 e 17 giugno 2005 in seguito agli esiti negativi del Trattato costituzionale, il 21 e 22 giugno 2007 il Consiglio europeo, riunito a Bruxelles, decide di convocare una conferenza intergovernativa (CIG) incaricata, con un mandato estremamente dettagliato, di stabilire e di adottare un nuovo trattato per l'Unione europea. Il mandato della CIG del 2007 è disponibile su: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=IT&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2011218%202007%20INIT>

⁵⁵ Sono stati invece lasciati da parte tutti quei riferimenti aventi valenza costituzionale come i vocaboli «costituzione», «Ministro degli Esteri dell'Unione», che ha assunto la denominazione di Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, il riferimento al termine «legge», alla bandiera, all'inno o al motto dell'Unione, nonché il riferimento esplicito, all'interno del testo del Trattato, al primato del diritto dell'Unione su quello degli Stati membri, contenuto attualmente nella Dichiarazione n. 17 allegata all'atto finale della Conferenza di Lisbona. Cfr. P. Craig e G. De Búrca, *EU Law: text, cases and materials*, fourth ed., Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 24-26.

che ha completamente riscritto il TUE nonché modificato e rinominato il TCE in Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).⁵⁶

Tra le varie innovazioni rispetto ai testi precedenti, il Trattato di Lisbona ha continuato a percorrere la strada per un ulteriore riconoscimento dei poteri formali del Parlamento europeo.⁵⁷ Attualmente, il Parlamento europeo risulta essere un attore di rilievo all'interno del quadrilatero decisionale dell'UE. Il Trattato di Lisbona ha operato un'importante riequilibrio di poteri tra Consiglio e Parlamento europeo, orientando il sistema istituzionale dell'Unione sempre più verso una sorta di bicameralismo.⁵⁸ Consiglio e Parlamento europeo condividono, infatti, due fondamentali funzioni a livello europeo: la funzione legislativa e la funzione di bilancio (art. 14, par. 1, TUE).

⁵⁶ Il Trattato di Lisbona si è sviluppato attraverso il tradizionale metodo di lavoro intergovernativo, ritornando al tempo stesso al sistema di riforma dei Trattati laddove, invece, il Trattato costituzionale, ai sensi del suo articolo IV-437, prevedeva l'abolizione dei vecchi trattati e la loro sostituzione con un nuovo ed unico testo normativo. Ciononostante, l'essenza del Trattato costituzionale è stata preservata. Cfr. T. Konstadinides, *Division of Powers in European Union Law*, Bedfordshire, Wolters Kluwer, 2009, pp. 145-146; S. Kurpas, "The Treaty of Lisbon- How much "Constitution" is left? – An Overview of the Main Changes", in: *Centre for European Policy Studies (CEPS) Policy brief*, n. 147, dicembre 2007, disponibile su: www.ceps.eu. Sul Trattato di Lisbona cfr. in particolare P. Craig, *The Lisbon Treaty: Law, Politics and Treaty Reform*, Oxford, Oxford University Press, 2010; J.-C. Piris, *The Treaty of Lisbon: A Legal and Political Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010; F. Bassanini e G. Tiberi, *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2010; J. Ziller, *Il nuovo trattato europeo*, Bologna, Il Mulino, 2007; M. Dony, *Après la réforme de Lisbonne. Les nouveaux traités européens*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2008; P. Broin e P. M. Kaczyński, "The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations", *Centre for European Policy Studies (CEPS)*, Bruxelles, settembre 2010, disponibile su: http://aei.pitt.edu/32648/1/71_The_Treaty_of_Lisbon.pdf; E. Best, "The Lisbon Treaty: A Qualified Advance for EU Decision-Making and Governance", in: *EIPASCOPE*, n. 1, 2008, disponibile su: http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20080509183728_SCOPE2008-1-2_EdwardBest.pdf

⁵⁷ P. Broin e P. M. Kaczyński, *op. cit.*, p. 31.

⁵⁸ Tuttavia, dall'altro lato, la formalizzazione del ruolo del Consiglio europeo, riconosciuto dall'articolo 13 TUE una delle sette istituzioni europee, la creazione di una presidenza permanente nonché l'influenza stessa del Consiglio europeo nel decidere gli indirizzi politici dell'Unione, manifesta una tendenza verso il ritorno del metodo intergovernativo. Sul punto cfr. L. Daniele, "Le istituzioni politiche dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: verso un nuovo equilibrio?", in: *Studi sull'integrazione europea*, n. 1, 2009, pp. 44-45.

Per ciò che riguarda l'adozione di atti di natura legislativa, il campo di applicazione della procedura di co-decisione è notevolmente ampliato. Tale procedura, oltre ad essere leggermente modificata⁵⁹ e rinominata "procedura legislativa ordinaria" (articoli 289 e 294 TFUE), è prescritta per circa il 90% delle basi giuridiche.⁶⁰ Permane, tuttavia, un certo numero di basi giuridiche che prescrivono, invece, l'impiego di una procedura legislativa speciale che prevede la necessaria deliberazione all'unanimità da parte del Consiglio, con una semplice consultazione del Parlamento europeo.⁶¹

Sempre nell'ambito legislativo, un importante riequilibrio di poteri si è registrato, inoltre, riguardo la delega alla Commissione europea del potere di adottare "atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo" (art. 290, par. 1, TFUE).⁶² Il Trattato di Lisbona ha, infatti, stabilito che la delega alla Commissione trovi la sua origine da un potere condiviso da Parlamento europeo e Consiglio, prevedendo al par. 2 dell'art. 290 che

59

⁶⁰ Ciò è dovuto in parte anche all'abolizione della cosiddetta struttura a pilastri introdotta dal Trattato di Maastricht. Di conseguenza, l'abolizione del terzo pilastro, ad esempio, ha comportato, ai sensi dell'articolo 82, par. 1, 2° comma TFUE, la deliberazione nel campo della cooperazione giudiziaria in materia penale secondo la procedura legislativa ordinaria. Tra le altre basi giuridiche modificate nel TFUE, che ha sostituito la procedura legislativa ordinaria a quella di consultazione, vi sono, ad esempio, il settore dell'agricoltura (art. 43, par. 2), il diritto di stabilimento (art. 51, 2° comma), dei servizi (articoli 53, par. 2 e 59, par. 1), dei capitali (art. 64, par. 2), dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione (articoli 77, par. 2, 78, par. 2, e 79, par.4). Anche la costituzione dei tribunali speciali è stabilita in base alla procedura legislativa ordinaria (art. 257). Cfr. L. Daniele, "Le istituzioni politiche dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: verso un nuovo equilibrio?", in: *Studi sull'integrazione europea*, n. 1, 2009, p. 45.

⁶¹ Ad esempio, l'articolo 87, par. 3 in materia di misure riguardanti la cooperazione operativa tra le autorità di polizia.

⁶² Tale istituto era già presente nella prassi ed avallato dalla stessa giurisprudenza, tuttavia fino al Trattato di Lisbona non aveva ricevuto ancora alcun riconoscimento all'interno del testo di un Trattato. Cfr. L. Daniele, "Le istituzioni politiche dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: verso un nuovo equilibrio?", *op. cit.*, p. 46.

gli atti legislativi statuiscono le condizioni cui è soggetta la delega e che quest'ultima può essere revocata tanto dal Parlamento quanto dal Consiglio (lett. *a*), ovvero che Parlamento o Consiglio possono opporsi, entro un determinato termine, all'entrata in vigore dell'atto delegato (lett. *b*).

Il Parlamento europeo, in seguito al Trattato di Lisbona, viene ulteriormente rafforzato anche sotto il profilo relativo alle procedure di revisione dei Trattati laddove l'articolo 48 TUE, nell'ambito della procedura di revisione ordinaria, conferisce al Parlamento europeo il potere di formulare esso stesso progetti di revisione (par. 1); specifica, inoltre, che il Parlamento europeo è rappresentato in seno alla convenzione riunita per esaminare i progetti di modifica e adottare una raccomandazione per i rappresentanti dei governi degli Stati membri (par. 3, 1° comma); infine, il Parlamento approva l'eventuale decisione del Consiglio europeo di non convocare la convenzione (par. 3, 1° comma).⁶³

Oltre all'esercizio della funzione legislativa e di bilancio, il Parlamento europeo svolge anche un ruolo di controllo politico sulle altre istituzioni ed esercita funzioni consultive alle condizioni stabilite dai trattati (art. 14, par. 1).

In particolare, il Parlamento è dotato di un potere di controllo sulla Commissione europea che si esplica sia al momento della designazione di quest'ultima sia durante l'esercizio del suo mandato. Ai sensi dell'articolo 17 TUE, il Consiglio europeo, tenuto conto dei risultati delle elezioni parlamentari europee, deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento europeo un candidato alla carica di

⁶³ L. Daniele, *op. cit.*

presidente della Commissione. Tale candidato «è eletto dal Parlamento europeo a maggioranza dei membri che lo compongono»; qualora non sia raggiunta tale maggioranza, il Consiglio europeo propone un altro candidato. In seguito, il Consiglio, di comune accordo con il Presidente eletto stabilisce le altre persone da nominare, «selezionate in base alle proposte presentate dagli stati membri». Il presidente e gli altri commissari così designati «sono soggetti, collettivamente, ad un voto di approvazione da parte del Parlamento europeo» (art. 17, par. 7, TUE); successivamente all'approvazione del Parlamento, la Commissione è poi nominata dal Consiglio europeo, che delibera a maggioranza qualificata.⁶⁴

Per ciò che concerne poi il controllo sull'operato della Commissione, il Parlamento è dotato del potere di censurare la Commissione europea attraverso una mozione approvata a maggioranza dei due terzi dei voti espressi e a maggioranza dei membri che lo compongono (art. 234 TFUE). L'approvazione di una mozione di censura comporta che «i membri della Commissione si dimettono collettivamente dalle loro funzioni».⁶⁵ La Commissione è tenuta, poi, ai sensi dell'art. 249 TFUE a sottoporre al Parlamento europeo una relazione generale annuale sull'attività dell'Unione.

Il controllo che il Parlamento europeo esercita invece sulle altre istituzioni si esplica sia attraverso la presentazione di petizioni e denunce da parte dei cittadini

⁶⁴ La complessità della procedura di nomina della Commissione europea si spiega, da un lato, per l'esigenza di assicurare un ruolo determinante ai governi degli Stati membri e, dall'altro, per garantire un rapporto fiduciario tra Commissione e Parlamento europeo. Così G. Gaja e A. Adinolfi, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, terza edizione, Bari, Editori Laterza, 2010, p. 35.

⁶⁵ Dal momento che la Commissione è responsabile collegialmente del proprio operato, il Parlamento europeo non potrà invece censurare l'operato dei singoli commissari. Fino ad oggi sono state presentate alcune mozioni di censura, ma nessuna di queste è stata approvata. *Ibid.*, p. 42.

dell'Unione europea⁶⁶ (art. 227 TFUE), sia attraverso interrogazioni rivolte alla Commissione (che, ai sensi dell'art. 230 TFUE, è tenuta a rispondergli) e al Consiglio.⁶⁷

Per ciò che concerne la nomina dei membri delle altre istituzioni, il Parlamento europeo è consultato dal Consiglio per la nomina dei membri della Corte dei conti (art. 286, par. 2, TFUE), e, rispetto alla nomina dei membri della Corte di giustizia e del Tribunale, il Parlamento nomina uno dei componenti del comitato⁶⁸ incaricato di «fornire un parere sull'adeguatezza dei candidati all'esercizio delle funzioni di giudice e di avvocato generale».

Nessun potere di intervento è invece previsto per il Parlamento europeo rispetto alla nomina del Presidente del Consiglio europeo, la quale, ai sensi dell'art. 15, par. 5, TUE è affidata esclusivamente allo stesso Consiglio europeo.⁶⁹

L'area, invece, in cui la posizione del Parlamento europeo resta molto più debole di quella del Consiglio e del Consiglio europeo è quella dell'azione esterna dell'Unione.⁷⁰ In alcuni casi, espressamente previsti, la conclusione di accordi internazionali necessita dell'approvazione da parte del Parlamento europeo, in altri, sempre tassativamente previsti, è invece sufficiente la semplice consultazione.

Nessun ruolo è invece previsto per l'assemblea europea nell'ambito di accordi che

⁶⁶ Nonché di ogni persona fisica o giuridica che abbia la residenza o la sede sociale in uno Stato membro

⁶⁷ Il Consiglio, nella prassi, risponde alle interrogazioni parlamentari sebbene non sussista in capo ad esso alcun obbligo in tal senso previsto dai Trattati, se non in relazione alla politica estera e di sicurezza comune (art. 36 TUE).

⁶⁸ Di cui all'art. 255 TFUE.

⁶⁹ Tale carica non riveste dunque alcun tipo di mandato popolare ed è priva di legittimazione democratica.

⁷⁰ L. Daniele, "Le istituzioni politiche dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona", *op. cit.*, p. 48.

riguardano esclusivamente la politica estera e di sicurezza comune.⁷¹ La stessa nomina dell'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza non coinvolge il Parlamento europeo, il quale può eventualmente solo censurare l'Alto rappresentante, in quanto vicepresidente della Commissione, assieme a tutta la Commissione. Un'eventuale mozione di censura comporterà le dimissioni collettive della Commissione, e dunque anche dell'Alto rappresentante in quanto membro e vicepresidente della Commissione europea, ma per una rimozione completa dell'Alto rappresentante sarà invece necessaria una deliberazione in tal senso da parte del Consiglio europeo. (art. 18, par. 1, TUE).

La disamina delle riforme istituzionali introdotte da Lisbona che hanno interessato il Parlamento europeo evidenziano un indubbio rafforzamento dei suoi poteri ed un ampio (seppur non integrale) riequilibrio di poteri rispetto al Consiglio, in particolar modo relativamente alle due funzioni più importanti: Legislativa e di bilancio. In tal senso, il Trattato di Lisbona segna un ulteriore passo in avanti per l'architettura istituzionale europea verso una forma di governo vicina al modello della democrazia rappresentativa. Dall'altro lato, però, bisogna tener conto che anche la posizione del Consiglio europeo ne esce notevolmente rafforzata attraverso un disegno di riforma marcatamente verticistico, basato sul principio dell'unanimità, e perciò stesso lontano dal metodo sovranazionale.⁷²

⁷¹ Art. 218 TFUE.

⁷² L. Daniele, "Le istituzioni politiche dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona", *op. cit.*, pp. 53-54.

1.4 Il cosiddetto *deficit* democratico europeo.

Nel 1979 lo studioso inglese David Marquand, per la prima volta, con l'espressione «deficit democratico» sottolineò la posizione di debolezza del Parlamento europeo rispetto alle altre istituzioni.⁷³

Nel corso del dibattito europeo, più in generale, per anni⁷⁴, si è etichettata la stessa costruzione europea come affetta da un «deficit democratico»⁷⁵ che ha comportato un rafforzamento del potere esecutivo ed una diminuzione del controllo dei parlamenti nazionali sulle dinamiche decisionali europee.⁷⁶

Negli anni novanta, la soluzione a tale declino di controllo parlamentare a livello nazionale relativamente alle istituzioni esecutive è stata identificata in un consolidamento dei poteri del Parlamento europeo rispetto ai governi che sedevano in Consiglio e rispetto alla Commissione europea. Come sopra evidenziato, le riforme successive dei Trattati hanno notevolmente intensificato il ruolo del

⁷³ L. Bardi e P. Ignazi, *op. cit.*, p. 9.

⁷⁴ Con l'adozione dell'Atto unico europeo, e soprattutto a partire dal Trattato di Maastricht, il dibattito democratico europeo cominciò ad incentrarsi sullo squilibrio di poteri in favore dell'esecutivo e su come tale squilibrio potesse esser colmato ricorrendo, oltre che ad un rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo, ad una riconsiderazione dei rapporti inter-istituzionali, assumendo così l'accezione di 'deficit democratico' un significato che rimandava alla necessità di una migliore *governance* dell'Unione europea.

⁷⁵ Vi è tuttavia chi, come Andrew Moravcsik, ritiene che non esista alcun tipo di deficit democratico all'interno dell'Unione europea poiché la legislazione europea, nella sua versione prettamente regolatoria, mette a fuoco politiche in cui la partecipazione dei cittadini ed il consenso non sono fondamentali. Ciò che invece interessa direttamente i singoli individui sono ad esempio le questioni relative all'età pensionabile, ai nuovi regimi di negoziazioni salariali, ed all'imposizione fiscale. Cfr. A. Moravcsik, "In defence of the 'democratic deficit': reassessing legitimacy in the European Union", in: *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n. 4, 2002, pp. 603-624.

⁷⁶ Cfr. S.S. Andersen e T. Burns, "The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post-parliamentary Governance", in: (ed.) S.S. Andersen e K.A. Eliassen, *The European Union: How Democratic Is It?*, Londra, Sage, 1996; T. Raunio, "Always One Step Behind? National Legislature and the European Union", in: *Government and Opposition*, vol. 34, n. 2, 1999, pp. 180-202.

Parlamento europeo all'interno dell'assetto decisionale sovranazionale⁷⁷; tuttavia, sono molti coloro che sostengono che ciò non possa dirsi ancora abbastanza.⁷⁸ L'assenza di un'opposizione parlamentare così come l'assenza di un vero e proprio governo a livello europeo non può essere minimizzata. Per di più, le stesse tradizionali distinzioni ideologiche sono carenti, o quasi, di qualsiasi significato a livello europeo. Dalle elezioni europee non deriva la formazione di un nuovo governo ed il Parlamento europeo non gode del potere di iniziativa legislativa che spetta alla Commissione. Non esiste poi una responsabilità parlamentare del Consiglio dei Ministri e una mozione di censura nei riguardi della Commissione è molto difficile da raggiungere dal momento che richiederebbe l'accordo di tutti i principali partiti. Inoltre, l'assenza di reali elezioni europee, incentrate su temi realmente europei, acuisce la distanza, ancora troppo evidente, tra l'Unione e i suoi cittadini.⁷⁹

Inoltre, l'Unione europea, oltre a soffrire di un deficit democratico strutturale, non soddisferebbe neppure il fondamentale principio costituzionale della separazione dei poteri. Non esiste, infatti, nell'Unione, una corrispondenza biunivoca tra funzione ed istituzione: il Consiglio dei Ministri, oltre ad essere un organo legislativo, ha anche importanti poteri in campo esecutivo, ed è composto da rappresentanti degli

⁷⁷ Sembra tuttavia che l'incremento dei poteri del Parlamento europeo (benché per le cosiddette questioni quasi-costituzionali quali le risorse proprie dell'Unione europea, la riforma dei trattati o le procedure elettorali non vedano il Parlamento posto sullo stesso piano del Consiglio) non sia bastato a persuadere i cittadini dell'utilità e della affidabilità di una democrazia europea.

⁷⁸ A. Follesdal e S. Hix, "Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik", in: *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, n. 3, 2006, pp. 534-536.

⁷⁹ G. Majone, "Integrazione europea, tecnocrazia e deficit democratico", in: *Rassegna italiana di Sociologia*, Il Mulino, 4/2010, pp. 612-613.

esecutivi nazionali; la Commissione europea, che aspira ad essere l'unico esecutivo europeo, possiede invece un ruolo strategico nel processo legislativo grazie al suo esclusivo potere di iniziativa legislativa.⁸⁰

Ad ogni modo, parlare di democrazia, ancor più all'interno del contesto europeo, senza prendere in considerazione elezioni e partiti politici sarebbe inconcepibile.⁸¹ A livello transnazionale il significato di rappresentanza diviene poi ancor più ambizioso e può esser sintetizzato in *“una modalità di governo eseguito da una struttura istituzionale che riflette, in un modo non proprio perfetto ma comunque normativamente parlando convincente, coloro che sono rappresentati”*. All'interno di tale struttura i rappresentanti agiscono nel miglior interesse dei rappresentati e spesso sono responsabili nei confronti di una determinata realtà territoriale che ha conferito loro mandato.⁸²

Il principio di democrazia ha suscitato per molti anni un interesse secondario all'interno del dibattito di integrazione europeo rispetto al principio dello stato di diritto, non essendo il principio di democrazia considerato una condizione che la Comunità dovesse necessariamente riflettere al fine di rispettare l'ordine giuridico delle costituzioni dei suoi Stati membri. Con il Trattato sull'Unione europea, nella versione di Maastricht, pur non essendo contemplato come un principio proprio dell'Unione europea, il principio di democrazia fu riconosciuto come il fondamento

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ W. Lehmann, “Electoral representation at the European level and its institutional design: a reappraisal of recent reform plans”, in: *EUI Working Papers*, RSCAS 2011/23, 2011, p. 2.

⁸² *Ibid.*, p. 7.

sul quale poggiano i sistemi di governo degli Stati membri.⁸³ Successivamente, le modifiche apportate dal Trattato di Amsterdam specificarono che il principio di democrazia veniva applicato anche alla stessa architettura istituzionale dell'Unione.⁸⁴

In seguito, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il TUE e il TFUE contengono oggi una serie di disposizioni dedicate ai principi democratici e ai diritti dei cittadini dell'Unione europea.

1.5 Una democrazia rappresentativa per l'Unione europea?

L'attuale articolo 10 TUE, come introdotto dal Trattato di Lisbona, recita come segue:

“1. Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa.

⁸³ L'articolo F del TUE così recitava:

“1. L'Unione rispetta l'identità nazionale dei suoi Stati membri, i cui sistemi di governo si fondano sui principi democratici.

2. L'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario.

3. L'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche.”

⁸⁴ L'articolo 6 del TUE, ex articolo F nella versione di Maastricht, in seguito al Trattato di Amsterdam, così stabiliva:

“1. L'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri.

2. L'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario.

3. L'Unione rispetta l'identità nazionale dei suoi Stati membri.

4. L'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche.”

2. I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo.

Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini.

3. Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini.

4. I partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione.”

Quanto stabilito in questo articolo è la chiara evidenza dell’ennesimo tentativo, attraverso un trattato di riforma, di superare il deficit democratico europeo affermando che i cittadini sono direttamente rappresentati all’interno del Parlamento europeo, ma sono anche indirettamente rappresentati dai loro governi che compongono il Consiglio europeo ed il Consiglio.⁸⁵

A livello dell’Unione europea, però, il concetto di rappresentanza assume un significato diverso rispetto alla rappresentanza politica manifestata a livello nazionale.⁸⁶

⁸⁵ C. Pinelli, “The provisions on democratic principles in the EU Treaties. The decision-making process”, in: M. Cartabia, N. Lupo e A. Simoncini (ed.), *Democracy and subsidiarity in the EU. National parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 37.

⁸⁶ M. R. Allegri, “I partiti politici a livello europeo fra autonomia politica e dipendenza dai partiti nazionali”, in: *Federalismi.it*, n. 22/2013, 30 ottobre 2013, pp. 1-2, disponibile su: www.federalismi.it

Nelle Costituzioni degli Stati membri dell'Unione europea⁸⁷ i partiti politici sono considerati una cerniera fra la società e le istituzioni politiche. Essi vengono identificati sia come organi ausiliari del governo, dal momento che i loro membri siedono nelle istituzioni statali, sia come soggetti rappresentanti il corpo elettorale. Il partito politico è dunque espressione sia della società civile, sia, inserendosi nell'apparato di governo, elemento costitutivo del processo di formazione della volontà dello Stato. La democrazia rappresentativa si contraddistingue, dunque, per l'instaurazione di un doppio circuito di rappresentanza (fra elettori e partiti e fra partiti e rappresentanti).⁸⁸ Ancora oggi le democrazie contemporanee si identificano per la rappresentanza e la mediazione dei partiti, cosicché qualsiasi classificazione delle forme di governo che non consideri anche il criterio partitico risulterebbe inconsistente⁸⁹. In particolare, *“il numero dei partiti politici in competizione, il loro grado di polarizzazione, la loro capacità di esercitare in modo aggregante la funzione d'integrazione politica del popolo sono elementi che influenzano in misura rilevante il funzionamento della forma di governo, in particolare della forma di governo parlamentare”*.⁹⁰ Dalla seconda metà del secolo scorso, dunque, i partiti politici negli Stati nazionali hanno rimediato attraverso la loro organizzazione alla fragilità di sistemi istituzionali che si stavano affermando su nuove basi, le basi democratiche. L'organizzazione dei partiti ha permesso di registrare la volontà politica espressa con il voto degli elettori da essi rappresentati, attraverso la

⁸⁷ Ad eccezione delle poche Costituzioni risalenti a prima della seconda guerra mondiale.

⁸⁸ Sul punto cfr. C. Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 86 ss.

⁸⁹ M. R. Allegri, *op. cit.*

⁹⁰ *Ibid.*

necessaria funzione di mediazione degli interessi contrapposti. Viceversa, nell'Unione europea il concetto di democrazia rappresentativa risulta essere ambivalente. Infatti, come statuito dall'art. 10 TUE par. 2, da un lato, la rappresentanza politica dei cittadini è collegata in modo diretto al Parlamento europeo, ma dall'altro, a livello sovranazionale, l'idea di una rappresentanza politica è mediata anche attraverso i governi nazionali che siedono in Consiglio, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini. In tal modo, gli individui prendono parte al costituirsi della comunità politica sovranazionale sia come cittadini europei che come appartenenti ad uno Stato nazionale⁹¹. Tale duplice legittimazione democratica è espressione della natura stessa dell'Unione europea che non può essere ricondotta agevolmente né alle categorie tipiche dell'ordinamento internazionale né a quelle dell'ordinamento statale, presentando elementi propri sia dell'una che dell'altra dimensione.⁹² A bene vedere, qualsiasi tentativo di ricondurre la natura giuridica dell'Unione europea all'interno di un modello rigido, sia esso quello dello Stato nazione o quello di organizzazione internazionale, o ancora assimilare l'Unione europea ad un modello confederale o di tipo federale, risulterebbe una forzatura dal momento che questa entità sovranazionale rappresenta un *unicum*, un *tertium genus*, che ha subito, nel corso del processo di integrazione, continue trasformazioni.⁹³

⁹¹ Così J. Habermas, *Questa Europa è in crisi*, Bari, Laterza, 2012, p. 58 ss.

⁹² M. R. Allegri, *op. cit.*, pp. 3-4.

⁹³ L'Unione non può essere assimilata ad uno Stato nazione poiché, per ciò che concerne il territorio, le frontiere dell'Unione sono quelle dei suoi Stati membri; rispetto al concetto di "popolazione", presupposto per essere cittadini dell'Unione è avere la cittadinanza di uno degli Stati membri dell'Unione europea; per ciò che riguarda infine la sovranità, l'Unione europea non è dotata di una sovranità esclusiva e le competenze che detiene le derivano da un'attribuzione volontaria da parte dei suoi Stati membri.

In tale contesto, è stato evidenziato che sarebbe pertanto opportuno che al duplice fondamento della sovranità che caratterizza l'Unione europea – i cittadini dell'Unione e quelli degli Stati membri – si affianchi un equilibrio coerente dei poteri: agli esecutivi nazionali democraticamente responsabili dinanzi ai parlamenti nazionali (e attraverso quest'ultimi dinanzi ai cittadini) che siedono nel Consiglio dell'Unione per la rappresentanza degli interessi nazionali, dovrebbe collegarsi un esecutivo europeo politicamente legato al Parlamento europeo, che esprima la volontà e gli interessi dei cittadini dell'Unione. Ciò dovrebbe, più concretamente condurre ad una simmetrica responsabilità della Commissione, da un lato, nei confronti del Consiglio europeo e del Consiglio e, dall'altro, nei confronti del Parlamento europeo.⁹⁴ Tuttavia, affinché il rapporto politico fra Parlamento europeo e Commissione possa riflettere in qualche modo la sovranità dei cittadini e quindi la categoria della rappresentanza, sarebbe necessario ovviare al problema della

Tuttavia, l'Unione europea non presenta elementi propri neanche di un'organizzazione internazionale. Nella architettura europea i cittadini sono considerati accanto agli Stati membri; l'Unione è dotata poi di un ordine giuridico proprio ed il diritto dell'Unione europea produce effetti diretti all'interno dell'ordinamento giuridico degli Stati membri. Infine, l'Unione, pur presentando alcuni elementi propri di un insieme confederale (politica estera e di sicurezza comune) e ad altri propri di un sistema federale (sistema giuridico, politiche comuni), non può essere neanche ricondotta all'uno o all'altro modello. Su tale aspetto si veda J. P. Jacqué, *op. cit.*, pp. 103-110.

⁹⁴ Al riguardo è stata evidenziata la necessità di indicare, da parte delle maggiori forze politiche europee, in vista delle elezioni per il Parlamento europeo, il proprio candidato alla carica di Presidente della Commissione europea. Ciò, oltre a contribuire a politicizzare e personalizzare la competizione politica europea, conferirebbe una maggiore forza e coesione all'interno degli stessi partiti politici europei. Così, Allegri, *op. cit.* È stato peraltro sostenuto che una maggiore politicizzazione della Commissione europea servirebbe a conferirle una maggiore legittimazione democratica e dunque, a ridurre ulteriormente il deficit democratico tra Bruxelles e gli Stati membri. È diffusa, infatti, la convinzione che l'Europa, dotata di competenze sempre più forti detenga “le politiche senza la politica” e, gli stati nazionali, che restano il luogo naturale della democrazia, conducano “la politica senza le politiche”. La politologa Vivien Schmidt, nel suo libro *La démocratie en Europe. L'Union européenne et les politiques nationales*, Paris, La Découverte, 2010, ha parlato di un'Unione europea dotata di «*politiques sans la politique*» e di Stati membri dotati di «*politique sans les politiques*». Così in M. Lefebvre, “La politisation nécessaire de l'élection de la Commission européenne”, in : *Fondation Jean-Jaurès/Observatoire européen*, 22 janvier 2014, p. 2. Inoltre, vedi *infra* 4.3.3.

“nazionalizzazione” delle elezioni europee (diverse procedure elettorali utilizzate nei vari Stati membri nonché competizione politica fra partiti nazionali condotta sulla base di questioni nazionali).⁹⁵

Orbene, l’articolo 10, par. 1, TUE afferma che *“il funzionamento dell’Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa”*, l’articolo 9, par. 1, TUE ⁹⁶ cita espressamente i *“cittadini dell’Unione”*, l’articolo 10 par. 2, TUE afferma che questi ultimi sono rappresentati all’interno del Parlamento europeo ed infine l’articolo 14, par. 2, TUE rammenta che *“il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell’Unione”*. Il legame tra il livello europeo e i cittadini dell’UE sembra dunque ben delineato. Inoltre, in tale cornice va ad aggiungersi il ruolo formalmente riconosciuto, in seguito alla riforma di Lisbona, per la prima volta all’interno del testo di un trattato anche ai parlamenti nazionali, in virtù dell’inserimento dell’art. 12 TUE che riconosce ai parlamenti nazionali il compito di contribuire attivamente al buon funzionamento dell’Unione e di assicurare il rispetto del principio di sussidiarietà^{97 98}.

⁹⁵ L’attuale assetto elettorale europeo non può infatti produrre un esito delle elezioni europee che rifletta la genuina volontà dei cittadini europei. Esso produce più che altro una somma delle diverse volontà politiche dei cittadini nazionali. Di conseguenza, la mancanza di elezioni europee, espletate rispetto a temi autenticamente europei indebolisce ulteriormente i partiti politici a livello europeo ed intensifica la loro sudditanza rispetto ai partiti politici nazionali. Così Allegri, *op. cit.*

⁹⁶ L’articolo 9, TUE riconosce l’istituto della cittadinanza europea affermando quanto segue: *“L’Unione rispetta, in tutte le sue attività, il principio dell’uguaglianza dei cittadini, che beneficino di uguale attenzione da parte delle sue istituzioni, organi e organismi. È cittadino dell’Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell’Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce.”*

⁹⁷ L’articolo 5, par. 3, TUE definisce così il principio di sussidiarietà:

“In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l’Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell’azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione.”

Tuttavia, benché il Trattato di Lisbona rappresenti un contributo rilevante per alleviare alcune questioni legate al deficit democratico europeo, parlare di democrazia europea da un punto di vista legale e politico risulta più complicato.⁹⁹ Prendendo in considerazione alcuni fattori, primo fra tutti la rappresentazione democratica all'interno dello stesso Parlamento europeo, si evince che l'allocatione dei seggi appare sproporzionata tra i vari Stati membri dal momento che l'articolo 14, paragrafo 2 del TUE stabilisce il principio della proporzionalità degressiva, secondo il quale i deputati provenienti da Stati membri più grandi rappresentano più cittadini di quelli appartenenti a Stati membri più piccoli.¹⁰⁰

I gruppi politici sembrano inoltre non godere di particolare indipendenza dalle influenze nazionali e gli stessi partiti europei non riescono ad influenzare la selezione dei candidati alle elezioni dell'assemblea parlamentare europea.

Restano ancora numerosi vuoti per cui la democrazia rappresentativa, come delineata dall'ultimo Trattato, possa concretizzarsi nella pratica politica.

⁹⁸ E. Maioli Castriota Scanderbech, "I parlamenti nazionali custodi della sussidiarietà europea", in: *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2011, p. 715.

⁹⁹ Il processo di integrazione europeo può infatti essere colto sotto una duplice chiave di lettura: come un processo di integrazione meramente formale, o anche come un processo di integrazione materiale. L'integrazione formale comporta che la legalità dell'azione dell'Unione coincida con la sua stessa legittimità, laddove invece una prospettiva di integrazione materiale presume che la legalità dell'agire dell'Unione derivi da una specifica legittimazione. In tale senso, la ripartizione di competenze attraverso il principio di attribuzione statuito dall'art. 5, par. 1 e 2, TUE, la supremazia gerarchica dell'ordinamento europeo ed il conseguente valore primario riconosciuto al diritto dell'Unione europea rappresentano una dimensione formale del processo di integrazione europeo. Viceversa, laddove la legalità dell'azione europea derivi da un consenso popolare espresso attraverso un'assemblea rappresentativa, la legittimazione democratica che ne discenderà potrà garantire e motivare un'integrazione europea in chiave materiale. Cfr. A. Morrone, "Il principio di sussidiarietà e l'integrazione europea pluralistica", in: E. Castorina (a cura di), *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 163-165.

¹⁰⁰ Vedi *infra* 3.3.3, Tabella 5.

Al fine di sviluppare una reale democrazia europea tre sono le linee direttrici da migliorare: la procedura elettorale, la struttura dei partiti politici e la proposta di politicizzare la *governance* europea.¹⁰¹

Nella famosa sentenza del 30 giugno 2009 la Corte costituzionale federale tedesca, in un articolato giudizio, ha analizzato la struttura istituzionale dell'Unione europea alla luce dell'importanza del principio di democrazia come elemento costitutivo della sovranità di ciascuno Stato membro e, nel caso di specie, della Germania.¹⁰² La Corte si è soffermata sulla struttura del Parlamento europeo evidenziando l'impossibilità per quest'ultimo di poter esser considerato una fonte diretta di legittimità democratica, in particolare, a causa della forte discrepanza esistente, nell'impatto elettorale, tra i cittadini dei vari Stati membri, sottolineando la violazione del principio di uguaglianza elettorale e l'attribuzione dei seggi all'interno del Parlamento europeo attraverso quote nazionali prestabilite. La maggior parte della letteratura che ha analizzato la sentenza della Corte costituzionale tedesca sul Trattato di Lisbona evidenzia come sia difficile il riconoscimento di un'ulteriore integrazione europea da parte della stessa Corte se il deficit democratico europeo non sarà colmato.¹⁰³

¹⁰¹ Lehmann, *op. cit.*, p. 13.

¹⁰² Cfr. Fondation Robert Schuman, *Les conséquences du jugement de la cour constitutionnelle fédérale allemande sur le processus d'unification européenne*, Parigi, 7 settembre 2009, disponibile su : <http://www.robert-schuman.eu/ouvrage.php?num=119>

¹⁰³ *Ibid.*, p. 14. Cfr. anche T. Lock, "Why the European Union is not a state: some critical remarks", in: *European Constitutional Law Reviews*, vol. 5, n. 3, 2009, pp. 407-420; W. Lehmann, "Constitutional identity politics? The German Constitutional Court, the Lisbon treaty and Europe's constitutional doctrine", in: *Aberdeen: Studies in Public Policy*, vol. 475, 2010, pp. 1-44.

La democrazia rappresentativa a livello dell'Unione europea ha dunque beneficiato di uno status costituzionale con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Il parlamento europeo e la storia della sua legittimazione inglobano questo principio costituzionale e la sua graduale istituzionalizzazione. Democrazia rappresentativa implica che le decisioni legislative a livello dell'Unione europea necessitano del consenso sia del Consiglio che del Parlamento europeo, e quindi dei rappresentanti degli Stati membri così come della popolazione dell'Unione europea per esser ritenute democraticamente legittime.

La formula espressa nell'articolo 10, par.1-2, del TUE afferma che il funzionamento dell'Unione si basa sul principio della democrazia rappresentativa e che i cittadini sono direttamente rappresentati nel Parlamento europeo. L'idea dunque di una più diretta rappresentazione democratica rispetto alle precedenti disposizioni dei trattati è evidente. La nuova formulazione recepita nel Trattato di Lisbona include un significativo cambiamento rispetto agli articoli 189 e 190 del TCE che parlavano di "rappresentanti dei popoli".

Dal momento che il principio di democrazia rappresentativa non è stato mai specificato dai trattati o dalla Corte di giustizia dell'Unione europea e che viene inteso differentemente nei diversi Stati membri, la sua applicazione può soltanto significare che il Parlamento europeo deve giocare un più importante ruolo all'interno della policy europea. Dal titolo II del TUE emergerebbe dunque l'idea che la democrazia europea debba fondarsi sulle basi di un parlamentarismo europeo; un parlamentarismo che deriverebbe dal cambiamento più rilevante che ha

interessato l'istituzione rappresentativa dei cittadini europei nel corso dei decenni ossia, il conferimento di poteri sempre crescenti.¹⁰⁴ Diversi sono infatti gli autori accademici che, alla luce dei gradualisti riconoscimenti ottenuti nei trattati di revisione dal Parlamento europeo, hanno espresso i propri punti di vista rispetto ad una graduale "parlamentarizzazione" dell'Unione europea avendo riguardo dei principali attori e meccanismi coinvolti.¹⁰⁵

Non esistono argomenti teoretici ed empirici così convincenti da asserire che lo stato nazionale sia l'unica naturale destinazione geografica e politica per una legittimità democratica, tuttavia, risulta anche difficile immaginare che un *demos* europeo possa spontaneamente autodeterminarsi.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Scully R., S. Hix, D. M. Farrell, "National or European Parliamentarians? Evidence from a New survey of the Members of the European Parliament", in: *Journal of Common Market Studies*, vol. 50, n. 4, 2012, p. 671; cfr. anche B. Rittberger, "Institutionalizing Representative Democracy in the European Union: The Case of the European Parliament", in: *Journal of Common Market Studies*, vol. 50, n. 1, 2012, p. 2.

¹⁰⁵ Cfr. S. Hix, "Constitutional Agenda Setting through Discretion in Rule Interpretation: Why the European Parliament Won at Amsterdam", in: *British Journal of Political Science*, vol. 32, 2002, pp. 259-280; H. Farrell e A. Héritier, "Formal and Informal Institutions under Codecision", *op. cit.*; B. Rittberger, "The Creation and Empowerment of the European Parliament", in: *Journal of Common Market Studies*, vol. 41, n. 3, 2003, pp. 203-225; B. Rittberger, *Building Europe's Parliament: Democratic Representation beyond the Nation State*, Oxford, Oxford University Press, 2005; B. Rittberger e F. Schimmelfennig, "Explaining the Constitutionalization of the European Union", in: *Journal of European Public Policy*, vol. 13, n. 8, 2006, pp. 1148-1167; G. Benedetto e S. Hix, "Explaining the European Parliament's Gains in the EU Constitution", in: *Review of International Organizations*, vol. 2, 2007, pp. 115-129; T. König, "Why do Member States Empower the European Parliament", in: *Journal of European Public Policy*, vol. 15, n. 2, 2008, pp. 167-188.

¹⁰⁶ Lehmann, *op. cit.*, p. 23.

CAPITOLO II

RAPPRESENTANZA, PARTITI E GRUPPI POLITICI ALL'INTERNO DEL PARLAMENTO EUROPEO

2.1 Il percorso verso l'europeizzazione dei partiti politici; 2.2 Partiti e gruppi politici all'interno del Parlamento europeo; 2.3 L'influenza della dimensione nazionale sulle dinamiche rappresentative europee

2.1 Il percorso verso l'europeizzazione dei partiti politici

L'attività politica dei partiti all'interno del Parlamento europeo risulta attualmente strutturata sulla base di tre livelli di interazione: il livello transnazionale, il livello dei gruppi politici nel Parlamento europeo, ed il livello nazionale.¹⁰⁷

A ben vedere, la storia del Parlamento europeo, fin dai suoi primi passi, si caratterizza per la presenza di partiti politici.¹⁰⁸ Inizialmente, in seno all'Assemblea comune, si meditò sulle diverse forme alternative da poter adottare per l'organizzazione interna dei propri membri. Una prima ipotesi organizzativa consisteva nel raggruppare i membri dell'Assemblea in blocchi nazionali. Una

¹⁰⁷ N. Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, 6th ed., Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006, pp. 260 ss.

¹⁰⁸ L. Bardi e P. Ignazi, *op. cit.*, p. 80.

seconda puntava invece ad identificare i rappresentanti dei vari Stati membri come individui che agivano su base indipendente.¹⁰⁹

Gli originari 78 rappresentanti dell'Assemblea comune della CECA, nominati dai rispettivi parlamenti nazionali, durante il loro primo incontro a Strasburgo il 10 settembre 1952, sedevano in ordine alfabetico e non rappresentavano il simbolo di alcun partito nazionale. Tuttavia, qualsiasi tipo di organizzazione su base individuale o nazionale risultava essere fallimentare per un organo deputato a monitorare e supervisionare l'esecutivo sovranazionale. Fu così che l'ipotesi di una cooperazione transnazionale all'interno dell'Assemblea ebbe il sopravvento e nei sei mesi successivi alla creazione dell'Assemblea comune si formarono i primi gruppi di partito,¹¹⁰ poi ufficialmente riconosciuti con la risoluzione del giugno 1953.¹¹¹ Tre furono i principali gruppi che fin dall'inizio delinearono l'organizzazione parlamentare dell'Unione e che richiamavano le tre principali costellazioni di partito presenti in Europa occidentale successivamente al secondo conflitto mondiale: i cristiano-democratici, i socialisti e i liberali; ancora oggi i più grandi gruppi di partito all'interno del Parlamento europeo. Inoltre, l'assenza di altri raggruppamenti, soprattutto nei primi anni di vita dell'Assemblea comune, favorì una sorta di oligopolio dei tre principali gruppi politici rimasto per lo più inalterato. Col tempo, poi, il numero dei gruppi transnazionali e la loro composizione ha subito influenze dovute a diversi fattori e variabili. Certamente la formazione dei gruppi politici

¹⁰⁹ D. Judge e D. Earnshaw, *op. cit.*, pp. 113-114.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ Assemblea comune, *Risoluzione per l'inserimento nel Regolamento di una disposizione relativa alla costituzione dei Gruppi politici*, 16 giugno 1953, pubblicata nella G.U.C.E. 21 luglio 1953, n. 10.

all'interno del Parlamento europeo è stata influenzata dai successivi allargamenti che hanno caratterizzato il processo di integrazione europeo e che, oltre ad accrescere il numero dei membri del Parlamento europeo, hanno anche comportato maggiori diversità ideologiche all'interno dell'arena rappresentativa europea.¹¹² Oltre a ciò, lo stesso mutamento delle priorità politiche all'interno dei singoli Stati membri ha avuto un notevole impatto sul profilo dei gruppi politici del Parlamento europeo facendo affiorare sulla scena politica europea partiti ambientalisti, nazionalisti e regionalisti.¹¹³

Già con la CECA dunque, a partire dal 1952, e poi con la CEE, dal 1957, l'Assemblea parlamentare risultava composta da gruppi parlamentari partitici, ossia da partiti ideologicamente e politicamente affini, provenienti dai vari Stati membri. Quell'Assemblea ha raffigurato il primo organismo sovranazionale in cui la rappresentanza è stata organizzata non per paese ma per affiliazione politica. I gruppi parlamentari si identificano, infatti, attraverso bandiere ideologicamente comuni – socialista, democratico-cristiana e liberale – e non per appartenenza nazionale. Sotto questo profilo, la rottura con le modalità costitutive tipiche degli organismi internazionali, come quelli del sistema Onu, è evidente e gli ideali federalisti ed integrazionisti dei promotori della costruzione europea conseguono

¹¹² Cfr. R. Scully, S. Hix e D.M. Farrell, "National or European Parliamentarians? Evidence from a New Survey of the Members of the European Parliament", in: *Journal of Common Market Studies*, vol. 50, n. 4, 2012, pp. 670-683.

¹¹³ D. Judge e D. Earnshaw, *op. cit.*, pp. 114-115.

così una sorta di riconoscimento con la regolamentazione per gruppi politici dell'Assemblea rappresentativa.¹¹⁴

Partendo dall'assunto che una rappresentanza politica sia difficilmente ipotizzabile in assenza di raggruppamenti politici, è opportuno dapprima evidenziare come nella maggior parte dei sistemi parlamentari i partiti costituiscano il principale meccanismo di collegamento fra gli elettori e i loro "governi". Cosicché, i due distinti concetti di "partito" e di "governo" convergono nella nozione di "governo di partito". Il concetto di "governo di partito" offre, in effetti, una visione idealizzata di responsabilità di governo: in primo luogo ogni partito presenta al proprio elettorato un programma politico sotto forma di manifesto e, successivamente, gli elettori, attraverso una scelta informata tra i partiti concorrenti, sulla base dei loro programmi, esprimono la loro preferenza; in seguito, il partito (o la coalizione) vincente, una volta al governo, cercherà di mettere in atto il proprio programma. Sulla base del proprio governo, il partito o la coalizione sarà poi sottoposto al giudizio dell'elettorato nella successiva tornata elettorale. Un tale modello implica che i singoli rappresentanti concorreranno alle elezioni sulla base di un concreto programma politico e, una volta eletti, si impegneranno per supportare le politiche di governo in modo conforme al proprio programma; la stessa *leadership* di partito sarà incaricata dell'effettiva implementazione di tale programma. Da ciò si evince che la coesione del partito all'interno dell'assemblea parlamentare risulterà essere una condizione fondamentale per il lavoro del partito di governo.¹¹⁵

¹¹⁴ Bardi e Ignazi, *op. cit.*, p. 80.

¹¹⁵ D. Judge e D. Earnshaw, *op. cit.*, pp. 108-109.

Tuttavia, se si cerca di applicare un modello del genere all'Unione europea risultano subito evidenti le divergenze tra il suddetto modello e la stessa realtà politica dell'Unione. Diviene infatti difficile identificare un sistema di competizione partitica a livello europeo analogo alla competizione che si registra per le elezioni nazionali e che costituisce la base per la formazione di un governo. Non si può inoltre affermare che esista a livello europeo un governo concepito secondo il modello pocanzi descritto. Ancora, nel Parlamento europeo risulta difficile identificare una maggioranza di partito che intenda portare avanti il proprio manifesto alla quale si contrapponga sistematicamente un'opposizione.

Eppure, vi sono, tuttavia, elementi di tale modello potenzialmente sviluppabili a livello del sistema partitico europeo. Al tal fine, occorre esaminare le due strutture attraverso le quali i partiti europei si manifestano ed operano: le federazioni dei partiti transnazionali e i gruppi politici all'interno del Parlamento europeo.

Da un punto di vista formale il sistema europeo dei partiti si manifesta con le "famiglie di partito" dei socialisti, dei cristiano-democratici, dei liberali, dei regionalisti e dei verdi organizzati in federazioni di partito transnazionali.¹¹⁶ Da un punto di vista pratico, però, l'importanza di queste federazioni transnazionali nel delimitare i ruoli rappresentativi dei propri membri è piuttosto limitato.¹¹⁷ Le federazioni di partiti transnazionali, ossia le federazioni di partiti nazionali affini dal

¹¹⁶ Le prime federazioni transnazionali di partiti si distinguevano dalle precedenti forme di cooperazione internazionale fra partiti per la presenza di alcuni elementi comuni quali uno statuto, un programma comune, una segreteria, un apparato amministrativo, la capacità di prendere decisioni ricadenti sui partiti membri, seppure in modo non vincolante, nonché l'ambizione di divenire un nuovo partito politico europeo.

¹¹⁷ *Ibid.*

punto di vista ideologico,¹¹⁸ benché sviluppatesi sin dagli anni '70 in vista dell'elezione diretta dei membri dell'assemblea europea,¹¹⁹ risultano avere un impatto ancora limitato sull'opinione pubblica in Europa, compromettendo così lo stesso livello di rappresentatività del Parlamento europeo.¹²⁰ Molti sono infatti coloro che ritengono che un vero sistema partitico competitivo europeo non esista e che dunque le federazioni transnazionali non rappresenterebbero la base delle scelte elettorali.

A ben vedere, il paradosso del sistema partitico a livello europeo è che mentre le federazioni transnazionali risultano dotate di un significato ristretto al di fuori del Parlamento europeo, i gruppi politici all'interno dell'assemblea parlamentare europea sono invece di vitale importanza per il quotidiano funzionamento del Parlamento. I gruppi politici determinano infatti la scelta di posizioni di *leadership*, quali quella del Presidente e del Vicepresidente del Parlamento europeo, nonché dei Presidenti di commissione. I gruppi politici stabiliscono inoltre l'ordine del giorno del Parlamento europeo, l'allocazione del tempo di parola nei dibattiti parlamentari e la nomina dei relatori in seno alle commissioni. Da questo punto di vista, dunque,

¹¹⁸ Come ad esempio il Partito Popolare Europeo (EPP), i Socialisti e Democratici (S&D), l'Alleanza dei Democratici e Liberali per l'Europa (ALDE), i Verdi Europei (Greens).

¹¹⁹ Cfr. A. Ciancio, "I partiti europei e il processo di democratizzazione dell'Unione", in: *Federalismi.it*, 6 maggio 2009, p. 7, disponibile su: <http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=12849&dpath=document&dfile=05052009202146.pdf&content=I+partiti+politici+europei+e+il+processo+di+democratizzazione+dell'Unione+-+unione+europea+-+dottrina+-+>

¹²⁰ J.-M. Palayret, "Introduction", in: *Building Parliament: 50 years of European Parliament History. 1958-2008*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2009, p. 15.

all'interno del Parlamento europeo, non si può negare che esista un vero sistema partitico.¹²¹

Dal momento che i Trattati istitutivi delle Comunità europee non prevedevano alcun esplicito riferimento alla nozione di “partito politico europeo”, si dovettero attendere i negoziati che condussero alla firma del Trattato di Maastricht per vedere formalmente riconosciute tali organizzazioni politiche a livello europeo. Gli anni '90 rappresentarono infatti un particolare momento storico in cui guardare con ottimismo alla creazione di un'Unione europea che andasse oltre la storica dimensione economico-sociale e che conseguisse una maggiore vocazione politica. Per raggiungere tale obiettivo, i partiti politici erano ritenuti un veicolo insostituibile. Conformemente alle tradizioni costituzionali di molti Stati membri, i partiti politici ottennero infatti, anche a livello europeo, il riconoscimento di soggettività intermedie fra le istituzioni e i cittadini, capaci di formare, interpretare e convogliare la volontà politica di questi ultimi nelle sedi istituzionali.¹²²

Così, in occasione della Conferenza intergovernativa del 1990, chiamata a disegnare l'architettura istituzionale dell'Unione europea, il tema dei partiti politici europei fu riproposto dall'allora primo ministro belga Wilfried Martens, ispiratore dell'articolo 138A del Trattato istitutivo della Comunità europea introdotto dal Trattato di Maastricht e poi diventato l'articolo 191 con la nuova numerazione del TCE attuata

¹²¹D. Judge e D. Earnshaw, *op. cit.*, p. 110.

¹²² M. R. Allegri, “Il finanziamento pubblico e privato ai partiti politici europei: il regime attuale e le modifiche proposte in vista delle elezioni europee del 2014”, in: *Osservatorio dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, novembre 2013, p. 6, disponibile su: <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/ALLEGRI%20nov.%202013.pdf>

dal Trattato di Amsterdam. Tale articolo 138A TCE così stabiliva: *«i partiti politici a livello europeo sono un importante fattore per l'integrazione in seno all'Unione. Essi contribuiscono a formare una coscienza europea e ad esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione»*.

Orbene, il riconoscimento di partiti politici a livello europeo non risultava essere un fenomeno nuovo introdotto dal Trattato di Maastricht ma piuttosto il riconoscimento di federazioni transnazionali di partiti affini dal punto di vista ideologico: organismi politici non nati «dal basso», e cioè da un movimento spontaneo popolare e/o da accordi tra i singoli partiti nazionali per esprimere un indirizzo comune all'interno del Parlamento europeo, ma costituiti «dall'alto», come proiezione europea di federazioni politiche internazionali.¹²³

Quanto previsto dal suddetto articolo, tuttavia, risultava essere una formulazione piuttosto vaga in quanto non consentiva di desumere una definizione univoca di partito politico a livello europeo né provvedeva a creare una base giuridica idonea per una disciplina di dettaglio.¹²⁴

Successivamente, in occasione della Conferenza intergovernativa del 1996, il Parlamento europeo, accogliendo una proposta sostenuta dai governi greco, austriaco e italiano, elaborò una Risoluzione¹²⁵ sulla posizione costituzionale dei partiti politici europei, in cui si auspicava l'adozione di un regolamento quadro sulla loro posizione giuridica nonché sulle loro condizioni, che però, nonostante il largo

¹²³ *Ibid.*, p. 14. Cfr. anche A. Ciancio, "Partiti politici e gruppi parlamentari nell'ordinamento europeo", in: *Politica del diritto*, n. 2, giugno 2007, p. 157.

¹²⁴ M. R. Allegri, "Il finanziamento pubblico e privato ai partiti politici europei", *op. cit.*

¹²⁵ Nota come "Relazione Tsatos".

consenso da parte delle forze politiche presenti nel Parlamento europeo, non raggiunse l'obiettivo. Durante la successiva Conferenza intergovernativa del 2000, anche grazie all'interesse espresso dalla Commissione Prodi verso le esigenze rappresentate dal Parlamento europeo, la proposta fu ripresa ed il Parlamento europeo, sollecitando una modifica del testo dell'art. 191 TCE, affinché la norma non rimanesse una semplice dichiarazione di principio, invitò la Commissione a formulare una proposta relativa allo statuto dei partiti politici e alle regole in materia di finanziamento. Nel luglio 2000, facendo seguito alle sollecitazioni del Parlamento, la Commissione suggerì *«di aggiungere al presente articolo 191 una base giuridica per l'adozione di regolamenti che disciplinino i partiti politici, in particolare le condizioni per il riconoscimento e le regole in materia di finanziamento»*. All'art. 191 TCE fu così associato un secondo comma, secondo il quale *«Il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251, determina lo statuto dei partiti politici a livello europeo, in particolare le norme relative al loro finanziamento»*.

La dichiarazione n. 11 allegata al Trattato di Nizza specificava, inoltre, che l'art. 191 lasciava impregiudicata l'applicazione delle pertinenti norme costituzionali nazionali, che il finanziamento dei partiti politici europei a carico del bilancio comunitario non poteva essere utilizzato per finanziare, direttamente o indirettamente i partiti politici nazionali e che, infine, le disposizioni sul

finanziamento ai partiti europei si applicavano uniformemente a tutte le forze politiche rappresentate nel Parlamento europeo.¹²⁶

All'art. 191 TCE fu data concreta attuazione solo qualche anno dopo, con l'adozione del Regolamento (CE) n. 2004/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici a livello europeo.¹²⁷ A dispetto della sua denominazione, lo statuto non individuava in realtà un *corpus* organico di norme organizzative, dai tipici contenuti di uno statuto di partito, ma disciplinava quasi esclusivamente la questione relativa al finanziamento dei partiti politici a carico del bilancio dell'Unione europea. Nondimeno, il Regolamento del 2003 ha favorito comunque una positiva razionalizzazione e coesione tra i partiti politici europei: l'introduzione dei sussidi pubblici europei ha infatti consolidato il ruolo dei partiti europei, differenziandoli dai rispettivi gruppi parlamentari¹²⁸ e promuovendo, conseguentemente, l'emersione di nuove formazioni politiche.¹²⁹

Il Regolamento del 2003 agli articoli 2 e 3 stabilisce che un partito politico a livello europeo può essere costituito da un singolo partito politico (associazione di cittadini con finalità politiche riconosciuto dall'ordinamento giuridico di almeno uno Stato membro) oppure da un'alleanza di partiti politici purché:

¹²⁶ In tal modo si voleva evitare che l'introduzione di finanziamenti ai partiti politici europei potesse tradursi in benefici economici anche a favore dei partiti nazionali e si voleva, inoltre, garantire che le sovvenzioni provenienti dal bilancio comunitario andassero a beneficio dei partiti rappresentati nel Parlamento europeo senza discriminazioni di carattere nazionale.

¹²⁷ G.U.U.E. L 297 del 15 novembre 2003.

¹²⁸ L'articolo 6 dello Statuto vieta ai partiti politici di accettare donazioni provenienti dai bilanci di gruppi politici rappresentati al Parlamento europeo.

¹²⁹ M. R. Allegri, "Il finanziamento pubblico e privato ai partiti politici europei", *op. cit.*, p. 8.

- a) abbia personalità giuridica nello Stato membro in cui ha sede;
- b) sia rappresentato, in almeno un quarto degli Stati membri, da membri del Parlamento europeo o nei parlamenti nazionali o regionali o nelle assemblee regionali, oppure abbia ricevuto, in almeno un quarto degli Stati membri, almeno il tre per cento dei voti espressi in ognuno di tali Stati membri durante le ultime elezioni europee;
- c) rispetti, in particolare nel suo programma e nella sua azione, i principi sui quali si fonda l'Unione europea, ossia i principi di libertà, di democrazia, di rispetto dei diritti dell'uomo, delle libertà fondamentali e dello stato di diritto;
- d) abbia partecipato alle elezioni del Parlamento europeo o ne abbia espresso l'intenzione.

Benché il Regolamento sia stato modificato nel 2007¹³⁰, le disposizioni che definiscono i partiti politici a livello europeo sono rimaste invariate.¹³¹

A seguito dell'adozione del Regolamento n. 2004/2003 i partiti politici a livello europeo vengono dunque identificati come enti dotati di una propria identità, diversa dai gruppi politici all'interno del Parlamento europeo. Inoltre, l'articolo 10, paragrafo 3, del TUE, nonché l'articolo 12 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, hanno riconosciuto ai partiti politici europei il fondamentale

¹³⁰ Regolamento (CE) n. 1524/2007, pubblicato sulla G.U.U.E. L 343 del 27 dicembre 2007.

¹³¹ La modifica del 2007 ha principalmente disciplinato il finanziamento delle fondazioni politiche collegate ai partiti politici europei.

ruolo di contribuire a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione.

Tuttavia, i partiti politici europei risentono ancora di una carenza strutturale in quanto se a livello nazionale i partiti godono di una doppia funzione – rappresentativa e governativa – a livello europeo essi soffrono di uno degli aspetti determinanti il *deficit* democratico europeo, ovvero la sola funzione rappresentativa. Per tale ragione, uno dei rimedi utili ad attribuire la predetta doppia funzione anche ai partiti a livello europeo consisterebbe nel costruire un sistema di rappresentanza governativa speculare al modello delle democrazie parlamentari dei vari Stati membri.¹³²

2.2 Partiti e gruppi politici all'interno del Parlamento europeo

L'aggregazione di partiti nazionali, che condividono la stessa ispirazione politico-ideale, caratterizza la formazione dei gruppi politici in seno al Parlamento europeo.

I gruppi parlamentari europei da un lato risultano essere il prodotto dell'aggregazione dei vari partiti nazionali, dall'altro esprimono le federazioni transnazionali all'interno dell'arena parlamentare europea. Essi sono così legati ai

¹³² P. Mair e J. Thomassen, "Political representation and government in the European Union", in: *Journal of European Public Policy*, vol. 17, n. 1, 2010, pp. 24-25.

vari partiti nazionali in quanto ne rappresentano il braccio parlamentare europeo e, al tempo stesso, rientrano in una struttura sovranazionale.¹³³

Un ruolo centrale all'interno dell'assemblea europea è riconosciuto ai gruppi parlamentari per l'organizzazione dei lavori e la distribuzione delle risorse del Parlamento. I gruppi nominano le cariche istituzionali: il presidente del Parlamento europeo, i questori, i presidenti di commissione e quelli delle delegazioni interparlamentari. Essi inoltre individuano i relatori dei vari *dossier*, definiscono l'agenda dei lavori e la determinazione dei tempi degli interventi. Infine, spetta ai gruppi parlamentari stabilire i criteri di assegnazione delle risorse, sia finanziarie che in termini di staff e di strutture, messe a disposizione dal Parlamento europeo.¹³⁴

Attualmente, secondo quanto stabilito dall'articolo 29 del Regolamento interno del Parlamento europeo¹³⁵, un gruppo politico deve esser costituito per lo meno da venticinque deputati eletti in almeno un quarto degli Stati membri.

I gruppi parlamentari sono costituiti secondo «affinità politiche» e, per tale motivo, nell'ottobre 1999, il Parlamento europeo ha rifiutato la costituzione di un gruppo tecnico composto dai Radicali italiani e da parlamentari di estrema destra ritenendo che non esistesse alcun tipo di affinità politica tra quei parlamentari. Tale decisione è stata inoltre confermata dal Tribunale di prima istanza che ha affermato quanto l'organizzazione per affinità politiche fosse un requisito indispensabile per permettere al Parlamento europeo di esercitare in maniera efficace la propria attività

¹³³ L. Bardi e P. Ignazi, *op. cit.*, p. 117.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 51.

¹³⁵ Riprodotto in G.U. L44 del 15 febbraio 2005.

e per favorire un'integrazione europea all'interno dell'assemblea parlamentare, espressione di una coscienza europea e della volontà politica dei cittadini.¹³⁶ Occorre tuttavia evidenziare che non spetta di norma al Parlamento valutare in via preventiva l'affinità politica dei membri all'interno di un gruppo, ma questa si assume per data dai deputati che accettano di avere un'affinità politica. Solo se tale affinità è negata dai deputati interessati, il Parlamento potrà valutare la conformità del gruppo rispetto al regolamento.¹³⁷

L'appartenenza ad un gruppo parlamentare risulta così essere di fondamentale importanza per un deputato dal momento che i gruppi controllano la ripartizione delle funzioni all'interno dell'Assemblea, controllano lo svolgimento dei lavori e orientano i voti dei loro membri. Su ciascun *dossier* legislativo ogni gruppo politico

¹³⁶ J. P. Jacqu , *op. cit.*, pp. 264-265.

¹³⁷ Al riguardo, l'articolo 30 del Regolamento del Parlamento europeo recita come segue:

"1. I deputati possono organizzarsi in gruppi secondo le affinit  politiche. Non   necessario di norma che il Parlamento valuti l'affinit  politica dei membri di un gruppo. Al momento di formare un gruppo sulla base del presente articolo, i deputati interessati accettano per definizione di avere un'affinit  politica. Soltanto quando questa   negata dai deputati interessati   necessario che il Parlamento valuti se il gruppo   stato costituito in conformit  del regolamento.

2. Un gruppo politico   composto da deputati eletti in almeno un quarto degli stati membri. Per costituire un gruppo politico occorre un numero minimo di venticinque deputati.

3. Se la consistenza numerica di un gruppo scende al di sotto della soglia richiesta, il Presidente, previo accordo della Conferenza dei presidenti, pu  autorizzare il gruppo ad esistere fino alla successiva seduta costitutiva del Parlamento, a condizione che:

-i suoi membri continuino a rappresentare almeno un quinto degli Stati membri;

-il gruppo esista da pi  di un anno.

Il Presidente non concede questa deroga qualora vi siano elementi sufficienti per sospettare una sua applicazione abusiva.

4. Un deputato pu  appartenere a un solo gruppo politico.

5. La costituzione di un gruppo deve essere dichiarata al Presidente. Tale dichiarazione deve indicare la denominazione del gruppo, il nome dei suoi membri e la composizione del suo ufficio di presidenza.

6. La dichiarazione   pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea."

Il Regolamento del Parlamento europeo   disponibile su:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20130701+RULE-030+DOC+XML+V0//IT&language=IT&navigationBar=YES>

designa un relatore «ombra» per seguire i lavori e trovare, in seno alla commissione parlamentare, compromessi a nome del gruppo (articolo 192 del Regolamento).

Tuttavia, trattandosi di gruppi politici multinazionali, la coesione all'interno degli stessi non è sempre assicurata dal momento che non è esclusa l'interferenza di interessi nazionali.¹³⁸

Attualmente sono sette i gruppi politici al Parlamento europeo. A questi si affianca poi il gruppo dei cosiddetti “non iscritti”, ossia di quei deputati non appartenenti ad alcun gruppo politico.

- *Gruppo del Partito Popolare Europeo (Democratici-cristiani) (EPP)*

Presidente	Joseph Daul
Segretario-Generale	Martin Kamp
Membri del gruppo	275
Gruppo fondato	23 giugno 1953 (Gruppo Democratico-Cristiano fino al 1979)

Attuali partiti afferenti al gruppo:

<i>AUSTRIA</i>	Österreichische Volkspartei (Partito del Popolo Austriaco)
<i>BELGIO</i>	Centre Démocrate Humaniste (Centro democratico umanista), Christen-Democratisch & Vlaams (Democristiani fiamminghi), Christlich Soziale Partei (Partito sociale cristiano)
<i>BULGARIA</i>	Grazhdani za Evropeisko Razvitie na Bulgaria (GERB) (Cittadini per lo sviluppo europeo della Bulgaria), Sinyata koalitsia (Coalizione Blue)
<i>CIPRO</i>	Demokratikos Synagermos (Raggruppamento democratico)
<i>CROAZIA</i>	Hrvatska demokratska zajednica (Unione Democratica Croata)
<i>DANIMARCA</i>	Det Konservative Folkeparti (Partito del popolo dei conservatori)

¹³⁸ Così J. P. Jacqué, *op. cit.*, p. 266. Cfr. anche S. Hix, A. Noury e G. Roland, *Democratic politics in the European Parliament*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007; A. Kreppel, *The European Parliament and supranational party system: a study in institutional development*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002; A. Rasmussen, “Party soldiers in a non-partisan community? Party linkage in the European Parliament”, in: *Journal of European Public Policy*, vol. 15, n. 8, pp. 1164-1183.

<i>ESTONIA</i>	Erakond Isamaa ja Res Publica Liit (Unione Pro Patria e Res Publica)
<i>FINLANDIA</i>	Kansallinen Kokoomus (Partito di coalizione nazionale), Suomen kristillisdemokraatit (Democratici cristiani finlandesi)
<i>FRANCIA</i>	Union pour un Mouvement Populaire (Unione per un Movimento Popolare), Union des Démocrates et Indépendants (Unione dei Democratici e Indipendenti), Parti Radical (partito Radicale), Nouveau Centre (Nuovo Centro)
<i>GERMANIA</i>	Christlich Demokratische Union Deutschlands (Unione dei Cristiano Democratici), Christlich-Soziale Union in Bayern e. V. (Unione Cristiano-Sociale in Baviera)
<i>GRECIA</i>	Nea Demokratia (Nuova Democrazia)
<i>IRLANDA</i>	Fine Gael (Famiglia degli Irlandesi)
<i>ITALIA</i>	Fratelli d'Italia – Centrodestra nazionale, Futuro e Libertà per l'Italia, Il Popolo della Libertà, Forza Italia, Indipendente, Nuovo Centrodestra, Popolari per l'Europa, Südtiroler Volkspartei (Partito popolare sudtirolese), Unione dei Democratici cristiani e dei Democratici di Centro, Unione Democratici per l'Europa
<i>LETTONIA</i>	Vienotība (Unità)
<i>LITUANIA</i>	Tevynės Sąjunga – lietuvių krikščionių demokratų (Unione della Patria – Democratici Cristiani Lituani)
<i>LUSSEMBURGO</i>	Parti chrétien social luxembourgeois (Partito Popolare Cristiano Sociale)
<i>MALTA</i>	Partit Nazzjonalista (Partito Nazionalista)
<i>PAESI BASSI</i>	Christen Democratisch Appèl (Appello Cristiano Democratico)
<i>POLONIA</i>	Platforma Obywatelska (Piattaforma Civica), Polskie Stronnictwo Ludowe (Partito Popolare polacco)
<i>PORTOGALLO</i>	Partido Popular (Partito Popolare), Partido Social Democrata (Partito Sociale Democratico)
<i>REGNO UNITO</i>	---
<i>REPUBBLICA CECA</i>	Křesťanská demokratická unie (Unione cristiano democratica), Indipendente
<i>ROMANIA</i>	Partidul Democrat-Liberal (Partito Democratico Liberale), Uniunea Democrată Maghiară din România (Unione Democratica Magiara di Romania), Indipendente
<i>SLOVACCHIA</i>	Kresťanskodemokratické hnutie (Movimento Democratico Cristiano), Slovenská demokratická a kresťanská únia – Demokratická strana (Unione Cristiana e Democratica Slovacca), Strana maďarskej komunity – Magyar Közösség Pártja (Partito della Coalizione Ungherese)
<i>SLOVENIA</i>	Nova Slovenija – Krščanska ljudska stranka (Nuova Slovenia – Partito Popolare Cristiano), Slovenska demokratska stranka (Partito Democratico Sloveno)
<i>SPAGNA</i>	Partido Popular (Partito Popolare), Unió Democràtica de Catalunya (Unione Democratica di Catalogna)
<i>SVEZIA</i>	Kristdemokraterna (Cristiani Democratici), Moderata Samlingspartiet (Partito Moderato Unito)
<i>UNGHERIA</i>	Fidesz-Magyar Polgári Szövetség – Keresztény Demokrata Néppárt (Unione Civica Ungherese – Partito Socialista Ungherese – Partito Popolare dei Cristiano Democratici)

Il Partito popolare europeo riunisce le forze politiche pro-europee di centro e centro-destra degli Stati membri dell'UE ed è oggi la componente politica maggiormente rappresentata all'interno del Parlamento europeo. Tale gruppo, composto originariamente dai rappresentanti della democrazia cristiana europea, in particolare dalla larga frangia di partiti appartenenti alla Democrazia cristiana tedesca e italiana, ha assorbito, col passare degli anni, altri partiti di centro-destra, per lo più di matrice conservatrice. Non sono mancate all'interno del gruppo alcune difficoltà nel preservare una coesione ideologica interna anche rispetto alla natura del processo di integrazione laddove membri appartenenti alla corrente cristiano-democratica si sono mostrati convinti sostenitori del processo di integrazione europeo rispetto ad altri membri dello stesso gruppo.¹³⁹

- *Gruppo dell'Alleanza Progressista dei Socialisti e Democratici (S&D)*

Presidente	Hannes Swoboda
Segretario-Generale	Anna Colombo
Membri del gruppo	194
Gruppo fondato	23 giugno 1953 (conosciuto come Gruppo Socialista fino al 1993)

Attuali partiti afferenti al gruppo:

<i>AUSTRIA</i>	Sozialdemokratische Partei Österreichs (Partito Socialdemocratico Austriaco)
<i>BELGIO</i>	Parti Socialiste (Partito Socialista), Socialistische Partij Anders (Partito Socialista.Differente)
<i>BULGARIA</i>	Coalition for Bulgaria (Coalizione per la Bulgaria)
<i>CIPRO</i>	Democratic Party (Partito Democratico), Movement for Social

¹³⁹ Cfr. N. Nugent, *op. cit.*, p. 262; R. Corbett, F. Jacobs e M. Shackleton, *op. cit.*, pp. 86-91; cfr. anche il sito internet del gruppo disponibile su: www.epp.eu

<i>CROAZIA</i>	Democracy EDEK (Movimento dei Socialdemocratici) Socijaldemokratska partija Hrvatske (Partito Socialdemocratico di Croazia)
<i>DANIMARCA</i>	Socialdemokratiet (Socialdemocratici)
<i>ESTONIA</i>	Sotsiaaldemokraatlik Erakond (Partito Socialdemocratico)
<i>FINLANDIA</i>	Suomen Sosialidemokraattinen Puolue/Finlands Socialdemokratiska Parti (Partito Socialdemocratico Finlandese)
<i>FRANCIA</i>	Parti Socialiste (Partito Socialista)
<i>GERMANIA</i>	Sozialdemokratische Partei Deutschlands (Partito Socialdemocratico Tedesco)
<i>GRECIA</i>	Panhellenic Socialist Movement (Partito Socialista Panellenico), Indipendente
<i>IRLANDA</i>	Labour Party (Partito Laburista)
<i>ITALIA</i>	Partito Democratico
<i>LETTONIA</i>	Politiskā Partija “Alternative” (Partito Politico “Alternativo”)
<i>LITUANIA</i>	Lietuvos socialdemokratų partija (partito Socialdemocratico di Lituania)
<i>LUSSEMBURGO</i>	Parti ouvrier socialiste luxembourgeois (Partito Socialista Operaio del Lussemburgo)
<i>MALTA</i>	Partit Laburista (Partito Laburista)
<i>PAESI BASSI</i>	Partij van de Arbeid (Partito Laburista)
<i>POLONIA</i>	Sojusz Lewicy Demokratycznej (Alleanza della Sinistra Democratica), Unia Pracy (Unione Laburista)
<i>PORTOGALLO</i>	Partido Socialista (Partito Socialista)
<i>REGNO UNITO</i>	Labour Party (Partito Laburista)
<i>REPUBBLICA Ceca</i>	Česká strana sociálně demokratická (Partito Social Democratico Ceco)
<i>ROMANIA</i>	Partidul Social Democrat + Partidul Conservator (Partito Social Democratico + Partito Conservatore)
<i>SLOVACCHIA</i>	SMER-Sociálna demokracia (Direzione – Socialdemocrazia)
<i>SLOVENIA</i>	Socialni demokrati (Socialdemocratici)
<i>SPAGNA</i>	Partido Socialista Obrero Español (Partito Socialista Operaio Spagnolo), Partit dels Socialistes de Catalunya (Partito dei Socialisti di Catalogna)
<i>SVEZIA</i>	Arbetarepartiet-Socialdemokraterna (Partito Socialdemocratico Svedese dei Lavoratori)
<i>UNGHERIA</i>	Magyar Szocialista Párt (Partito Socialista Ungherese)

Il Gruppo dei socialisti riflette gli ideali del socialismo europeo e della social-democrazia. Anche all'interno di questo gruppo non è mancata a volte una difficoltà di cooperazione a causa di diversità ideologiche all'interno del gruppo con opinioni andanti dai “tradizionali interventisti statali” ai “moderati” ed ai social-democratici

rinnovatori. Anche qui si sono poi a volte verificate divergenze di opinioni sul grado di intervento dell'Unione europea rispetto agli interessi nazionali.¹⁴⁰

- *Gruppo dell'Alleanza dei Democratici e dei Liberali per l'Europa*

(ALDE/ADLE)

Presidente	Guy Verhofstadt
Segretario-Generale	Alexander Beels
Membri del gruppo	85
Gruppo fondato	23 giugno 1953 (con il nome di Gruppo Liberale; nel novembre 1976 è diventato il Gruppo Liberale Democratico; il Gruppo Liberale, Democratico e Riformista nel 1986; il Gruppo del Partito Europeo dei Liberali, Democratici e Riformatori nel 1995; e l'Alleanza dei Democratici e dei Liberali per l'Europa nel 2004)

Attuali partiti afferenti al gruppo:

<i>AUSTRIA</i>	Indipendente
<i>BELGIO</i>	Mouvement Réformateur (Movimento Riformatore), Open Vlaamse Liberalen en Democraten (Democratici e Liberali Fiamminghi)
<i>BULGARIA</i>	Movement for Rights and Freedoms (Movimento per i Diritti e le Libertà), National Movement for Stability and Progress (Movimento Nazionale per la Stabilità e il Progresso)
<i>CIPRO</i>	---
<i>CROAZIA</i>	---
<i>DANIMARCA</i>	Venstre, Danmarks Liberale Parti (Partito Liberale Danese)
<i>ESTONIA</i>	Eesti Reformierakond (Partito Riformista Estone)
<i>FINLANDIA</i>	Suomen Keskusta (Centro Finlandese), Svenska folkpartiet (Partito Popolare Svedese di Finlandia)
<i>FRANCIA</i>	Citoyenneté Action Participation pour le 21ème siècle (Cittadinanza Azione Partecipazione per il 21° secolo), Mouvement Démocrate (Movimento Democratico)
<i>GERMANIA</i>	Freie Demokratische Partei (Partito Liberale Democratico)

¹⁴⁰ N. Nugent, *op. cit.*, p. 264; R. Corbett, F. Jacobs e M. Shackleton, *op. cit.*, pp. 91-94; cfr. anche il sito internet del gruppo disponibile su: www.socialistsanddemocrats.eu

GRECIA	Drassi (Azione)
IRLANDA	Fianna Fáil Party (Il Partito Repubblicano), Indipendente
ITALIA	Italia dei Valori – Lista Di Pietro
LETTONIA	Latvijas Pirmā Partija/Latvijas Ceļš (Primo Partito di Lettonia)
LITUANIA	Darbo partija (Partito Laburista), Lietuvos Respublikos liberalų sąjūdis (Movimento dei Liberali della Repubblica di Lituania)
LUSSEMBURGO	Parti démocratique (Partito Democratico)
MALTA	---
PAESI BASSI	Democraten 66 (Democratici 66), Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (Partito Popolare per la Libertà e la Democrazia)
POLONIA	---
PORTOGALLO	---
REGNO UNITO	Liberal Democrats party (Partito Liberal Democratici)
REPUBBLICA CECA	---
ROMANIA	Partidul Național Liberal (Partito Nazionale Liberale)
SLOVACCHIA	L'udová strana – Hnutie za demokratické Slovensko (Partito Popolare – Movimento per una Slovacchia Democratica)
SLOVENIA	Liberalna Demokracija Slovenije (Liberal Democrazia di Slovenia), ZARES-Nova Politika (Zares-Nuova Politica)
SPAGNA	Convergència Democràtica de Catalunya (Convergenza Democratica di Catalogna), Partido Nacionalista Vasco (Partito Nazionalista Basco)
SVEZIA	Centerpartiet (Partito di Centro), Folkpartiet liberalerna (Partito Popolare Liberale)
UNGHERIA	---

Il gruppo è principalmente formato da partiti pro-europei, sostenitori del processo di integrazione ed appartenenti all'area di centro-destra con elementi propri anche della sinistra europea. È attualmente il terzo gruppo per numero di iscritti.¹⁴¹

- *Gruppo Verdi Europei/Alleanza Libera Europea (Greens/EFA)*

Co-Presidenti	Daniel Cohn-Bendit e Rebecca Harms
Segretario-Generale	Vula Tsetsi
Membri del gruppo	58
Gruppo fondato	luglio 1989 (precedentemente nel Gruppo Arcobaleno dal 1984)

Attuali partiti afferenti al gruppo:

¹⁴¹ Cfr. N. Nugent, *op. cit.*; R. Corbett, F. Jacobs e M. Shackleton, *op. cit.*, pp. 94-98; cfr anche il sito internet del gruppo disponibile su: www.alde.eu

<i>AUSTRIA</i>	Die Grünen–Die Grüne Alternative (Verdi-Alternativa Verde)
<i>BELGIO</i>	Ecologistes Confédérés pour l'Organisation de Luttes Originales (Ecologisti confederati per l'organizzazione di lotte originali), Groen (Verdi fiamminghi), Nieuw-Vlaamse Alliantie (Nuova Alleanza Fiamminga)
<i>BULGARIA</i>	---
<i>CIPRO</i>	---
<i>CROAZIA</i>	---
<i>DANIMARCA</i>	Socialistisk Folkeparti (Partito Popolare Socialista)
<i>ESTONIA</i>	---
<i>FINLANDIA</i>	Vihreä liitto (Lega Verde)
<i>FRANCIA</i>	Europe Écologie (Europa Ecologia), Partitu di a Nazione Corsa (partito della Nazione Corsa)
<i>GERMANIA</i>	Bündnis 90/Die Grünen (Alleanza '90/I Verdi)
<i>GRECIA</i>	Ecologist Greens (Verdi Ecologisti)
<i>IRLANDA</i>	---
<i>ITALIA</i>	---
<i>LETTONIA</i>	Par cilvēka tiesībām vienotā Latvijā (Per i Diritti Umani nella Lettonia Unita)
<i>LITUANIA</i>	---
<i>LUSSEMBURGO</i>	Déi Gréng-Les Verts (I Verdi)
<i>MALTA</i>	---
<i>PAESI BASSI</i>	GroenLinks (Sinistra Verde)
<i>POLONIA</i>	---
<i>PORTOGALLO</i>	Indipendente
<i>REGNO UNITO</i>	Green Party (Partito Verde), Paid Cymru-Party of Wales (Partito del Galles), Scottish National Party (Partito Nazionale Scozzese)
<i>REPUBBLICA CECA</i>	---
<i>ROMANIA</i>	---
<i>SLOVACCHIA</i>	---
<i>SLOVENIA</i>	---
<i>SPAGNA</i>	Aralar (Partito Indipendentista Basco), Iniciativa per Catalunya Verds (Iniziativa per la Catalogna Verde)
<i>SVEZIA</i>	Miljöpartiet de gröna (Partito dei Verdi), Piratpartiet (Partito Pirata)
<i>UNGHERIA</i>	---

Questo gruppo si è costituito nel 1999 sulla base di un interesse comune sulle questioni ambientali. Non risulta essere un gruppo molto omogeneo dal momento che alcuni dei suoi membri provengono da esperienze di sinistra ed altri non si definiscono appartenenti né all'area sinistra né a quella destra. I membri del gruppo sono tendenzialmente favorevoli a una maggiore autonomia regionale.¹⁴²

¹⁴² N. Nugent, *op. cit.*; R. Corbett, F. Jacobs e M. Shackleton, *op. cit.*, pp. 98-100; cfr. anche il sito internet del gruppo disponibile su: www.greens-efa.eu

• Gruppo Confederale della Sinistra Europea/Sinistra Verde

Nordica(GUE/NGL)

Presidente	Gabriele Zimmer
Segretario-Generale	Maria D'Alimonte
Membri del gruppo	35
Gruppo fondato	luglio 1994

Attuali partiti afferenti al gruppo:

AUSTRIA	---
BELGIO	---
BULGARIA	---
CIPRO	Progressive Party of Working People-Left-New Forces (Partito Progressista dei Lavoratori)
CROAZIA	Hrvatski laburisti-stranka rada (Laburisti Croati-Partito del lavoro)
DANIMARCA	Folkebevægelsen mod EU (Movimento Popolare contro l'UE)
ESTONIA	---
FINLANDIA	---
FRANCIA	Front de gauche (Fronte di Sinistra), Liste "Alliance des Outre-Mers (Lista "Alleanza dei Territori d'oltremare)
GERMANIA	DIE LINKE (La Sinistra)
GRECIA	Coalition of the Radical Left (Coalizione della Sinistra Radicale), Communist Party of Greece (Partito Comunista di Grecia)
IRLANDA	Socialist Party (Partito Socialista)
ITALIA	---
LETTONIA	Politisko partiju apvienība "Saskaņas centrs" (Centro dell'Armonia)
LITUANIA	---
LUSSEMBURGO	---
MALTA	---
PAESI BASSI	Indipendente, Socialistische Partij (Partito Socialista)
POLONIA	---
PORTOGALLO	Bloco de Esquerda (Blocco di Sinistra), Partido Comunista Português (Partito Comunista Portoghese)
REGNO UNITO	Sinn Féin (Noialtri soli)
REPUBBLICA Ceca	Komunistická strana Čech a Moravy (Partito Comunista di Boemia e Moravia)
ROMANIA	---
SLOVACCHIA	---
SLOVENIA	---
SPAGNA	Izquierda Unida (Sinistra Unita)
SVEZIA	Vänsterpartiet (Partito della Sinistra)
UNGHERIA	---

Il gruppo raccoglie deputati che fanno principalmente riferimento a valori della sinistra socialista, comunista ed un piccolo numero di appartenenti alla sinistra nordica ecologista. Il gruppo sostiene l'integrazione europea ma auspica una maggiore attenzione del dibattito politico per i temi legati alle questioni sociali ed ambientali.¹⁴³

- *Gruppo dei Conservatori e dei Riformisti Europei (ECR)*

Presidente	Martin Callanan
Segretario-Generale	Frank Barrett
Membri del gruppo	56
Gruppo fondato	luglio 2009

Attuali partiti afferenti al gruppo:

AUSTRIA	---
BELGIO	Libertair Direct Democratisch (Libertaria, Diretta, Democratica)
BULGARIA	---
CIPRO	---
CROAZIA	Hrvatska stranka prave dr. Ante Starčević (Partito Croato dei Diritti-dr. Ante Starčević)
DANIMARCA	Løsgænger (Indipendente)
ESTONIA	---
FINLANDIA	---
FRANCIA	---
GERMANIA	---
GRECIA	---
IRLANDA	---
ITALIA	Conservatori e Social Riformatori
LETTONIA	Tēvzemei un Brīvībai/LNNK (Per la Patria e la Libertà/LNNK)
LITUANIA	Lietuvos lenkų rinkimų akcija (Azione Elettorale dei Polacchi in Lituania)
LUSSEMBURGO	---
MALTA	---
PAESI BASSI	ChristenUnie (Unione Cristiana)
POLONIA	Polska Jest Najważniejsza (La Polonia è la più importante), Prawo i Sprawiedliwość (Diritto e Giustizia)
PORTOGALLO	---

¹⁴³ N. Nugent, *op. cit.*; R. Corbett, F. Jacobs e M. Shackleton, *op. cit.*, pp. 102-106; cfr. anche il sito internet del gruppo disponibile su: www.guengl.eu

REGNO UNITO	Conservative Party (Partito Conservatore), Indipendente
REPUBBLICA CECA	Občanská demokratická strana (Partito Democratico Civico)
ROMANIA	---
SLOVACCHIA	---
SLOVENIA	---
SPAGNA	---
SVEZIA	---
UNGHERIA	Modern Magyarország Mozgalom (Movimento Ungheria Moderna)

Il gruppo è formato principalmente da euroscettici, conservatori il cui slogan principale è che l'Europa dovrebbe esser formata da "Stati nazione sovrani".¹⁴⁴

- *Gruppo Europa della Libertà e della Democrazia (EFD)*

Co-Presidenti	Nigel Farage e Francesco Speroni
Segretario-Generale	Emmanuel Bordes
Membri del gruppo	32
Gruppo fondato	luglio 2009

Attuali partiti afferenti al gruppo:

AUSTRIA	---
BELGIO	Indipendente
BULGARIA	People for Real, Open and United Democracy/Conservative Party for Democracy and Success (Persone per una Reale, Aperta e Unita Democrazia/Partito Conservatore per la Democrazia e il Successo)
CIPRO	---
CROAZIA	---
DANIMARCA	Dansk Folkeparti (Partito Popolare Danese)
ESTONIA	---
FINLANDIA	Perussuomalaiset (Veri Finlandesi)
FRANCIA	Mouvement pour la France (Movimento per la Francia)
GERMANIA	---
GRECIA	Popular Orthodox Rally-G. Karatzaferis (Raggruppamento Popolare Ortodosso)
IRLANDA	---
ITALIA	Indipendente, IO AMO L'ITALIA, Lega Nord
LETONIA	---
LITUANIA	Partija Tvarka ir teisingumas (Partito Ordine e Giustizia)

¹⁴⁴ R. Corbett, F. Jacobs e M. Shackleton, *op. cit.*, pp. 100-102; cfr. anche il sito internet del gruppo disponibile su: www.ecrgroup.eu

LUSSEMBURGO	---
MALTA	---
PAESI BASSI	Staatkundig Gereformeerde Partij (Partito Politico Riformato)
POLONIA	Solidarna Polska (Polonia Solidare)
PORTOGALLO	---
REGNO UNITO	United Kingdom Independence Party (Partito per l'Indipendenza del Regno Unito)
REPUBBLICA CECA	---
ROMANIA	---
SLOVACCHIA	Slovenská Národná Strana (Partito Nazionale Slovacco)
SLOVENIA	---
SPAGNA	---
SVEZIA	---
UNGHERIA	---

Il gruppo politico promuove un programma conservatore, contrario al centralismo burocratico europeo e contrario ad una visione federale dell'Europa.¹⁴⁵

- *Non affiliati:*

Lista dei partiti rappresentati nella legislatura del Parlamento europeo 2009-2014 non appartenenti ad alcun gruppo:

AUSTRIA	Bündnis Zukunft Österreich (Alleanza per il Futuro dell'Austria), Freiheitliche Partei Österreichs (Partito della Libertà Austriaco), Liste "Dr. Martin-für Demokratie, Kontrolle, Gerechtigkeit" (Lista Hans-Peter Martin-per la Democrazia, il Controllo e la Giustizia)
BELGIO	Vlaams Belang (Interesse Fiammingo)
BULGARIA	National-Democratic Party (Partito Nazionale-Democratico)
CIPRO	---
CROAZIA	---
DANIMARCA	---
ESTONIA	---
FINLANDIA	---
FRANCIA	Front national (Fronte nazionale)
GERMANIA	---
GRECIA	---
IRLANDA	---
ITALIA	---
LETTONIA	---
LITUANIA	---
LUSSEMBURGO	---
MALTA	---













































¹⁴⁵ R. Corbett, F. Jacobs e M. Shackleton, *op. cit.*, pp. 106-108; cfr. anche il sito internet del gruppo disponibile su: www.efdgroupp.eu

<i>PAESI BASSI</i>	Artikel 50 (Articolo 50), Partij voor de Vrijheid (Partito per la Libertà)
<i>POLONIA</i>	---
<i>PORTOGALLO</i>	---
<i>REGNO UNITO</i>	An Independence Party (Partito per l'Indipendenza), British Democratic Party (Partito Democratico Britannico), British National Party (Partito Nazionale Britannico), Democratic Unionist Party-Northern Ireland (Partito Unionista Democratico-Irlanda del Nord), We Demand a Referendum (Chiediamo un Referendum)
<i>REPUBBLICA CECA</i>	---
<i>ROMANIA</i>	Partidul România Mare (Partito della Grande Romania)
<i>SLOVACCHIA</i>	---
<i>SLOVENIA</i>	---
<i>SPAGNA</i>	Unión, Progreso y Democracia (Unione, Progresso e Democrazia)
<i>SVEZIA</i>	---
<i>UNGHERIA</i>	JOBBIK MAGYARORSZÁGÉRT MOZGALOM (Movimento per una Ungheria Migliore)

La non appartenenza ad alcun gruppo politico deriva sia da incompatibilità ideologiche che da possibili conflitti personali con membri di altri gruppi oppure semplicemente dal fatto che alcuni deputati confidano nell'azione individuale piuttosto che nell'appartenere a strutture di gruppo.¹⁴⁶

¹⁴⁶ Cfr. R. Corbett, F. Jacobs e M. Shackleton, *op. cit.*, pp. 108-111.

Tabella 1: attuali membri del Parlamento europeo per Stato membro e gruppo politico

									Totale
AT 		2	5	1	6			5	19
BE 		4	5	5	5	1	1	1	22
BG 			4	5	7		1	1	18
HR 	1		5		5	1			12
CY 	2		2		2				6
CZ 	4		7		2	9			22
DK 	1	1	5	3	1	1	1		13
EE 		1	1	3	1				6
FI 		2	2	4	4		1		13
FR 	5	16	13	6	30		1	3	74
DE 	8	14	23	12	42				99
GR 	3	1	8	1	7		2		22
HU 			4		14	1		3	22
IE 	1		2	4	4			1	12
IT 			22	5	34	2	8	2	73
LV 	1	1	1	1	4	1			9
LT 			3	2	4	1	2		12
LU 		1	1	1	3				6
MT 			4		2				6
NL 	2	3	3	6	5	1	1	5	26
PL 			7		29	11	4		51
PT 	4	1	7		10				22
RO 			11	5	14			3	33
SK 			5	1	6		1		13
SI 			2	2	4				8
ES 	1	2	23	2	25			1	54
SE 	1	4	6	4	5				20
GB 	1	5	13	12		27	9	6	73
									
Totale	35	58	194	85	275	56	32	31	766

Fonte: VoteWatch, disponibile su: www.votewatch.eu

2.3 L'influenza della dimensione nazionale sulle dinamiche rappresentative europee

Benché, come evidenziato, il diritto primario dell'Unione europea riconosca ai partiti politici europei un ruolo proattivo nell'esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione, tali partiti, tuttavia, mostrano ancora difficoltà nell'affermarsi autonomamente sulla scena sovranazionale. I canali di formazione della rappresentanza europea, sebbene dal 1979 il Parlamento europeo sia eletto a suffragio universale diretto, sono, difatti, affidati per lo più ai partiti politici nazionali. Questi ultimi, per lungo periodo, hanno considerato le consultazioni elettorali europee come una sorta di sondaggio sugli orientamenti politici dominanti all'interno dei vari Stati membri. Per di più, la stessa campagna elettorale si concentra su dinamiche di politica nazionale piuttosto che esser combattuta su temi ed istanze realmente europei.¹⁴⁷

Tale contesto ha pertanto incrementato un giudizio prognostico complessivamente negativo sulle prospettive future di affermazione di partiti politici realmente europei, autonomi dai movimenti politici nazionali e, più in generale, sullo sviluppo di una democrazia rappresentativa a livello dell'Unione.¹⁴⁸

In primo luogo, un aspetto da analizzare risulta essere il modo attraverso cui i partiti transnazionali rispondono del proprio operato a livello europeo e soprattutto come gli stessi partiti transnazionali si rapportano alle loro basi nazionali. Probabilmente la maggiore influenza esercitata dai *leader* di partito nazionali si riconduce al loro

¹⁴⁷ A. Ciancio, "I partiti europei e il processo di democratizzazione dell'Unione", *op. cit.*, p. 4.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 5.

potere esclusivo di selezionare i candidati che saranno presenti nelle liste (per lo più bloccate) per le elezioni del Parlamento europeo.¹⁴⁹ Dal momento che la ricerca empirica sullo studio delle relazioni tra i membri del Parlamento europeo e la loro organizzazione nazionale di partito non era fiorente, nel 2009 il Parlamento europeo ha commissionato un sondaggio condotto da istituti nazionali della maggior parte degli Stati membri.¹⁵⁰ Lo studio effettuato ha confermato che l'influenza dei partiti europei nella selezione dei candidati al Parlamento europeo è pressoché inesistente. Ciò produce un meccanismo piuttosto ambiguo per cui i membri del Parlamento europeo sono maggiormente incentivati ad assecondare le preferenze dei partiti nazionali dal momento che questi ultimi determinano la loro selezione, piuttosto che assecondare gli interessi del numero ristretto dei propri elettori.¹⁵¹

Al riguardo è stata più volte sottolineata la necessità di europeizzare i partiti politici che si muovono nell'arena rappresentativa europea, ed alcuni studiosi¹⁵² hanno argomentato sul punto che probabilmente la politicizzazione dell'UE potrebbe essere una delle possibili risposte alla disaffezione del pubblico sulle questioni europee.¹⁵³

¹⁴⁹ W. Lehmann, *op. cit.*, p. 18.

¹⁵⁰ Parlamento europeo, *The selection of candidates for the European Parliament by National Parties and the Impact of European Political Parties*, Survey commissioned by Policy Department C, DG Internal Policies, Doc. PE 410.683, 2009, disponibile su: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/etudes/2009/410683/IPOL-AFCO_ET\(2009\)410683_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/etudes/2009/410683/IPOL-AFCO_ET(2009)410683_EN.pdf)

¹⁵¹ Lehmann, *op. cit.*; cfr. anche C. J. Lord, "The aggregation function of political parties in EU decision-making", in: *Living Reviews in European Governance*, vol. 5, n. 3, 2010, p. 22.

¹⁵² Cfr. S. Hix, "Why the EU needs (left-right) politics? Policy reform and accountability are impossible without it", in: *Notre Europe*, Policy paper n. 19, Paris, 2006, pp. 1-27; S. Hix, *What's wrong with the European Union and how to fix it*, Cambridge, MA: Polity Press, 2008.

¹⁵³ W. Lehmann, *op. cit.*, pp. 19-21.

Probabilmente una domanda da porsi è perché i partiti ed i politici europei, dotati di scarse risorse politiche, dovrebbero concentrarsi sulle elezioni europee quando invece il loro futuro politico dipende dalle elezioni nazionali che si svolgono per lo più su questioni di interesse nazionale? Sembrerebbe infatti più sensato affrontare temi politici quali le pensioni, la politica sociale, la politica dell'impiego, il potere d'acquisto, il crimine nelle strade, l'educazione piuttosto che affrontare temi politici che sono stati trasferiti alla competenza dell'Unione europea. Parlare di politicizzazione dell'Unione non risulta dunque avere molto senso se non si procede parallelamente anche ad un rafforzamento degli attori della politica europea, i partiti e i loro candidati. A tale scopo è stato evidenziato come un ruolo certamente primario sia svolto dalle campagne elettorali e soprattutto dai media in grado di creare segnali importanti per gli elettori.¹⁵⁴

Per quali ragioni dunque i processi politici nazionali continuano a prevalere su quelli europei? E quali rimedi occorre adottare? Riguardo al primo aspetto, diversi studiosi ed alcuni rapporti prodotti dal Parlamento europeo¹⁵⁵ cercano di riassumere le cause della disaffezione dei cittadini: al primo posto viene solitamente collocata la complessità del sistema decisionale e la sua difficile comprensione da parte dei cittadini degli Stati membri che ragionano seguendo i modelli nazionali di riferimento. La seconda causa viene ricondotta all'affievolimento delle ragioni costitutive del processo di integrazione per cui, l'Unione europea sarebbe essa stessa

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ Cfr. A. Wielowieyski, *Documento di lavoro sulla sfida della democrazia: responsabilizzare il cittadino UE* (PE 416.377v01-00), Commissione Affari Costituzionali del Parlamento europeo, 27 novembre 2008, disponibile su: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-416.377+01+DOC+PDF+V0//IT&language=IT>

vittima del suo successo storico a causa di una debolezza ideologica che nasce dalla difficoltà di individuare nuovi traguardi comuni. Ciò renderebbe difficilmente credibile il modello europeo e lo farebbe soccombere, soprattutto in tempi di crisi, di fronte ai più rassicuranti modelli nazionali. Risultano fortemente cresciute le aspettative dei cittadini nei confronti dell'Unione europea e ciò espone facilmente la stessa Unione a critiche e malcontenti da parte dei cittadini. Altri aggiungono poi gli effetti negativi indotti dalla globalizzazione, contro i quali la dinamica dell'integrazione europea non fornisce strumenti di protezione efficaci e percepibili da parte del cittadino. Ad esempio, il lavoro non appare sufficientemente tutelato e si registra anche un'involuzione socio-politica in termini di welfare, che fa emergere la necessità di indicare quale sia l'utilità reale dell'Unione per i suoi cittadini.¹⁵⁶

A tutto ciò si associa una politica di comunicazione fallimentare da parte dell'Unione stessa dovuta alla mancanza della figura di uno "speaker" europeo che sappia interpretare le aspettative dei cittadini e tradurre in messaggi politici le decisioni dell'Unione. Mancano inoltre vicende significative per i cittadini da comunicare, non riuscendo poi le istituzioni europee a valorizzarne altre che lo meriterebbero.¹⁵⁷

Orbene, all'interno dei ventotto Stati membri dell'Unione europea i partiti politici rappresentano il collegamento tra i cittadini e i legislatori e favoriscono la rappresentanza risultando fondamentali in ogni momento del processo politico-

¹⁵⁶ G. Bonvicini, G.L. Tosato, R. Matarazzo, "I partiti politici europei e la candidatura del Presidente della Commissione", in: *Documenti Istituto Affari Internazionali*, IAI0903, 2009, pp.3-4.

¹⁵⁷ *Ibid.*

decisionale. All'interno dell'arena elettorale i cittadini esprimono le loro preferenze a seconda della loro appartenenza politica così come nell'arena legislativa, i parlamentari votano le proposte legislative in base alla loro appartenenza politica. I membri del governo agiscono sulla scia del programma di partito presentato alle elezioni. Se gli elettori sono insoddisfatti delle performance dei propri rappresentanti potranno esprimere il loro dissenso nella successiva tornata elettorale, confermando o meno i propri rappresentanti. A livello europeo invece tutto ciò risulta significativamente meno evidente e possibile, rappresentando sicuramente una delle cause di disaffezione verso le istituzioni europee. Molti sono coloro che dubitano su un reale ruolo dei partiti europei all'interno dell'Unione a causa della debole connessione elettorale tra i cittadini e i legislatori europei e dunque della scarsa possibilità di promuovere forti partiti transnazionali.¹⁵⁸

Esiste una vasta letteratura sull'impatto dei partiti politici europei all'interno del Parlamento europeo.¹⁵⁹ Sul tema vi è chi considera tale impatto piuttosto debole,

¹⁵⁸ B. Lindber, A. Rasmussen e A. Warntjen, "Party politics as usual? The role of political parties in EU legislative decision-making", in: *Journal of European Public Policy*, vol. 15, n. 8, 2008, p. 1120.

¹⁵⁹ Cfr., tra gli altri, S. Hix, A. Noury e G. Roland, "Dimensions of Politics in the European Parliament", in: *American Journal of Political Science*, vol. 50, n. 2, 2006, pp. 494-520; S. Hix e A. Noury, "After Enlargement: Voting Behaviour in the Sixth European Parliament", Paper presented to the *Federal Trust Workshop "The European Parliament and the European Political Space"*, 30 March 2006, London, disponibile su: <http://www.eu-consent.net/library/team08/Hix-Noury060330.pdf>; S. Hix, A. Noury e G. Roland, "A 'Normal' Parliament? Party Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979-2001", in: *European Parliament Research Group Working Paper*, n. 9, disponibile su: <http://www.lse.ac.uk/government/research/resgroups/EPRG/pdf/workingPaper9.pdf>; F. Thorsten, "Why Do MEPs Defect? An Analysis of Party Group Cohesion in the 5th European Parliament", in: *European Integration online Papers*, vol. 6, n. 2, 2002, disponibile su: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-002a.htm>; C. Burns, "Co-decision and Inter-Committee Conflict in the European Parliament Post-Amsterdam", in: *Government and Opposition*, vol. 41, n. 2, 2006, pp. 230-248; B. Lindberg, "Are political parties controlling legislative decision-making in the European Parliament? The case of the services directive", in: *Journal of European Public Policy*, vol. 15, n. 8, 2008, pp. 1184-1204; N. Ringe, *Who Decides, and How? Preferences, Uncertainty, and Policy Choice in the European Parliament*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

altri invece che evidenziano una crescita costante di omogeneità ideologica dei partiti politici all'interno dell'arena parlamentare europea.¹⁶⁰

Ciò che tuttavia sembra opportuno evidenziare è che, probabilmente, l'impatto dell'azione dei partiti europei risulterebbe sicuramente più rilevante, oltre che all'interno del Parlamento europeo, soprattutto tra l'opinione pubblica nazionale, se gli stessi partiti a livello europeo fossero in grado di competere più chiaramente attorno a questioni europee.¹⁶¹ In tale direzione contribuirebbe sicuramente: *a)* la scelta di allocare alcuni seggi in Parlamento sulla base di una lista transnazionale; *b)* un rafforzamento del legame esistente tra le elezioni europee e la nomina dei membri della Commissione europea; *c)* l'adozione di liste aperte o semi-aperte durante la campagna elettorale europea; *d)* l'invito ai partiti nazionali a chiarire la propria posizione all'interno del sistema partitico europeo (indicando ad esempio la propria affiliazione politica a livello europeo).¹⁶²

¹⁶⁰ W. Lehmann, *op. cit.*

¹⁶¹ C. J. Lord, "The aggregating function of political parties", *op. cit.*

¹⁶² Vedi *infra* 3.3.3 e 4.1.

CAPITOLO III

LE ELEZIONI EUROPEE NELL'ASSENZA DI UNA PROCEDURA ELETTORALE UNIFORME

3.1 Dalle proposte per una procedura elettorale uniforme all'adozione di principi comuni; 3.2 Le disposizioni soggette alla legge nazionale dei ventotto Stati membri; 3.2.1 Eleggibilità e incompatibilità; 3.2.2 Sistema e formule elettorali; 3.2.3 La suddivisione territoriale in circoscrizioni ed il ricorso al voto di preferenza; 3.2.4 L'impiego di soglie di sbarramento 3.2.5 Cittadinanza e diritto di voto; 3.3 L'elezione di sette legislature: cosa ha prodotto e cosa c'è da aspettarsi?; 3.3.1 Affluenza alle urne; 3.3.2 Le elezioni del 2009; 3.3.3 Elezioni 2014: quale possibile scenario?

3.1 Dalle proposte per una procedura elettorale uniforme all'adozione di principi comuni

L'abilità di ogni istituzione, democraticamente eletta, di rappresentare i propri cittadini e di essere investita di un certo grado di legittimità risiede nelle norme che governano le modalità con cui tale istituzione viene eletta.¹⁶³

Il tentativo di adottare un'unica legge elettorale uniforme per le elezioni europee risale agli anni precedenti la prima elezione a suffragio universale diretto del Parlamento europeo.¹⁶⁴

¹⁶³ L. Bardi, N. Beligh, C. Sio Lopez e O. Costa, "The European Parliament reaffirms its legitimacy", in: *Building Parliament: 50 years of European Parliament History. 1958-2008*, op. cit., p. 40.

¹⁶⁴ Vedi *supra* 1.1.

Malgrado le basi giuridiche dei Trattati istitutivi riconoscessero l'elaborazione di una procedura elettorale uniforme, l'Atto del 1976 relativo alle elezioni dei rappresentanti del Parlamento europeo attraverso il suffragio universale diretto richiedeva ai legislatori nazionali di osservare alcuni limitati criteri generali per l'elezione dei membri del Parlamento europeo quali la durata del mandato parlamentare, le incompatibilità di mandato e il periodo in cui le elezioni si sarebbero tenute. Il resto fu lasciato alla legge elettorale dei singoli Stati membri.

Si decise dunque di procedere all'elezione diretta del Parlamento europeo per conferire un adeguato livello di democraticità alle Comunità e di rimandare la definizione di una procedura elettorale uniforme alla nuova assemblea rappresentativa che si sarebbe costituita.

Diverse furono così le proposte per una legge elettorale uniforme avanzate a partire dalla legislatura direttamente eletta, ma nessuna di esse riscosse successo.

Nel 1982 il Parlamento europeo suggerì al Consiglio una proposta legislativa per una procedura elettorale uniforme, meglio conosciuta come Rapporto Seitlinger¹⁶⁵, in cui si propose l'introduzione in tutti gli Stati membri di un sistema di rappresentanza proporzionale, con circoscrizioni plurinominali in cui i seggi sarebbero stati ripartiti secondo il metodo D'Hondt.¹⁶⁶ Si ammise inoltre la possibilità di esprimere un voto di preferenza per i candidati e si evidenziò la necessità che i cittadini di uno Stato

¹⁶⁵ Il Rapporto Seitlinger fu adottato il 10 marzo 1982 e pubblicato in GU C87 del 5 aprile 1982.

¹⁶⁶ Ricalcando così quanto previsto dalla maggior parte delle leggi elettorali nazionali per le elezioni europee.

membro residenti da più di cinque anni in un altro Stato comunitario fossero ammessi al voto nel paese di residenza.¹⁶⁷

Dopo che la proposta Seitlinger fu analizzata da un gruppo di lavoro istituito all'interno del Consiglio, divenne evidente che non era possibile raggiungere un accordo unanime. Due furono infatti i principali punti di contrasto che portarono a rigettare la proposta Seitlinger: in primo luogo il ricorso al principio proporzionale e alle sue modalità attuative, osteggiato in particolare dal Regno Unito riluttante ad abbandonare il proprio sistema maggioritario semplice con circoscrizioni uninominali; in secondo luogo il riconoscimento dell'elettorato attivo e passivo indipendentemente dal luogo di residenza. Il Consiglio decise così di posticipare l'adozione di una procedura elettorale uniforme e la proposta non fu più riconsiderata.

Un simile destino caratterizzò anche la proposta Bocklet¹⁶⁸ presentata nella successiva legislatura 1984-1989, nonché un ulteriore progetto per una procedura elettorale uniforme presentato dal relatore incaricato Karel De Gucht nella legislatura 1989-1994.¹⁶⁹ Nel mentre, il Parlamento europeo continuava comunque a focalizzarsi sull'acquisizione di un potere sempre più rilevante all'interno del sistema politico-decisionale europeo.¹⁷⁰

¹⁶⁷ Cfr. Relazione Duff *su una proposta di modifica dell'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto del 20 settembre 1976* (2009/2134(INI)), *op. cit.*, p. 33.

¹⁶⁸ Reinhold Bocklet era il relatore incaricato, deputato tedesco del partito democratico-cristiano.

¹⁶⁹ Relazione De Gucht, adottata il 10 marzo 1993 e pubblicata in GU C 115 del 24 aprile 1993.

¹⁷⁰ J. Lodge, "Making the Election of the European Parliament Distinctive: Towards E-Uniform Election Procedure", in: *European Journal of Law Reform*, vol. 2, n. 2, 2000, p. 204.

Malgrado gli sforzi per arrivare ad adottare una procedura uniforme, i leader europei non riuscirono ad identificarne una che potesse trovare d'accordo tutti gli Stati membri. Le maggiori divergenze emerse nel corso dei decenni riguardavano principalmente: la questione di natura costituzionale, questioni di natura politica e questioni di tradizioni elettorali.¹⁷¹

In particolare, la tradizione elettorale si mostrava rilevante nel caso della Gran Bretagna, dove il sistema plurality *first-past-the-post* veniva applicato da secoli.¹⁷²

In altri tre paesi, come la Francia, l'Italia, la Germania dell'Ovest – era necessario eliminare ostacoli costituzionali che impedivano l'applicazione di una procedura elettorale uniforme. La maggior parte degli altri stati non era invece d'accordo sull'adozione di una procedura comune per ragioni politiche. In primo luogo, ciascun partito allora al governo valutò quanto sarebbe convenuto adottare un sistema elettorale del genere e, nel caso di partiti che credevano che tale procedura li avrebbe potuti danneggiare, l'opposizione fu evidente. Il secondo motivo da considerare era legato all'ipotesi che l'introduzione di ogni nuova misura a livello europeo avrebbe potuto aprire le porte a cambiamenti simili anche a livello nazionale.¹⁷³

Molti sono coloro che hanno evidenziato le diverse criticità legate ad un rallentamento del processo di armonizzazione elettorale europeo e ci si è soffermati, in particolare, sul significato di “uniformità” della procedura elettorale. Tali

¹⁷¹ J. Toplak, “European Parliament Elections and the Uniform Election Procedure”, 2007, p. 14, disponibile su: <http://www.enelsyn.gr/papers/w3/Paper%20by%20Jurij%20Toplak.pdf>

¹⁷² Sistema elettorale maggioritario (in cui il seggio viene assegnato grazie al conseguimento della maggioranza relativa dei voti) in collegi uninominali a turno unico. Cfr. *infra* 3.2.2.

¹⁷³ J. Toplak, *op. cit.*

differenze non sono risultate tuttavia sostanziali. Alcuni, ad esempio, considerano essenziali i seguenti elementi per identificare una procedura elettorale come “uniforme”:¹⁷⁴

- L’età a partire dalla quale è riconosciuto il diritto di voto;
- il peso attribuito ad ogni voto;
- la standardizzazione delle procedure e la libertà di scelta;
- il tipo di circoscrizione;
- il grado di scelta offerto all’elettore;
- la procedura per calcolare come i voti verranno trasformati in seggi.

Nel 1985 la Commissione affari legali del Parlamento europeo interpretò il requisito di “uniformità” ritenendo che “una procedura elettorale uniforme” significasse non soltanto che i principi, gli obiettivi o i risultati dei sistemi elettorali fossero uniformi, ma anche che le procedure attuali attraverso le quali questi principi, obiettivi e risultati erano raggiunti fossero uniformi.

Dopo numerosi insuccessi, divenne chiaro che le istituzioni dell’Unione europea e gli stati membri non erano in grado di adottare un procedura elettorale uniforme così come richiesta dal Trattato CE.¹⁷⁵

Nel 1997 giunse il momento di modificare la disposizione del Trattato che richiedeva l’introduzione di una procedura elettorale uniforme. Così, il Trattato di Amsterdam

¹⁷⁴ Vedi T. Grunet, “The European Parliament in Search of a Uniform Electoral Procedure”, in: S. Noiret (ed.), *Political Strategies and Electoral Reforms: Origins of Voting Systems in Europe in the 19th and 20th Centuries*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1990, p. 489.

¹⁷⁵ J. Toplak, *op. cit.*, p. 15.

stabili che le elezioni del Parlamento europeo si sarebbero svolte attraverso “*una procedura elettorale uniforme o secondo principi comuni a tutti gli Stati membri*”.

In seguito alle modifiche introdotte dal Trattato di Amsterdam, nel 1998 fu adottato il rapporto Anastassopoulos e il rapporto José Maria Gil-Robles Gil-Delgado (2002), i quali riscossero un notevole successo e condussero a modificare l’Atto del 1976 relativo alle elezioni a suffragio universale diretto per il Parlamento europeo.¹⁷⁶

Per lungo tempo una delle questioni principali concernenti l’elezione dei membri del Parlamento europeo è stata l’adozione o meno di un sistema di tipo proporzionale in tutti gli Stati membri. La principale obiezione al riguardo era rappresentata dal sistema maggioritario utilizzato nel Regno Unito dal 1979 fino al 1999 il quale poteva alterare l’equilibrio politico del Parlamento europeo. Infatti, in tale sistema elettorale, meglio conosciuto come il *first-past-the-post*, una minima oscillazione dei voti può produrre effetti considerevoli nell’attribuzione dei seggi.¹⁷⁷ Cosicché, l’equilibrio generale del Parlamento europeo avrebbe potuto dipendere più da una manciata di voti inglesi, che da una rilevante oscillazione di voti nel resto degli Stati membri. Dunque, qualunque dei due principali partiti inglesi avrebbe potuto considerevolmente influenzare la maggioranza politica all’interno del Parlamento europeo.¹⁷⁸

¹⁷⁶ J. Toplak, *op. cit.*

¹⁷⁷ Vedi *infra* 3.2.2.

¹⁷⁸ Così come avvenne nel 1979 quando i conservatori ottennero 60 seggi su 78, e i laburisti nel 1994 vinsero 62 seggi su 84, lasciando fuori i Liberali-Democratici fino al 1994, malgrado fossero il più grande partito liberale in Europa, ed i Verdi che nel 1989 non ottennero alcun seggio con il 14% di preferenze. Sul punto cfr. R. Corbett, F. Jacobs, M. Shackleton, *op. cit.*, pp. 16-17.

Benché invece in Irlanda il sistema del voto singolo trasferibile,¹⁷⁹ utilizzato anche nell'Irlanda del Nord e a Malta, non sia un sistema del tutto proporzionale, il suo impatto distorsivo risulta ben minore rispetto al maggioritario inglese.¹⁸⁰

Negli altri paesi dell'Unione, invece, l'ampio raggio di sistemi elettorali utilizzati, malgrado alcune imperfezioni, garantiva risultati più o meno proporzionali, cosicché un effetto sproporzionale per l'equilibrio politico del Parlamento europeo emergeva come minimo o del tutto inesistente.

Per realizzare un sistema elettorale uniforme all'interno dell'Unione europea, divenne dunque evidente la necessità di introdurre un principio di rappresentanza proporzionale.¹⁸¹

Infatti, il sistema maggioritario era percepito come inadeguato per l'elezione dell'assemblea parlamentare dell'Unione dal momento che non vi era all'interno della struttura istituzionale europea l'esigenza di garantire una maggioranza stabile di governo. Piuttosto, l'esigenza che si manifestava era quella di assicurare la rappresentanza delle principali correnti politiche.¹⁸²

A ben vedere, il sistema proporzionale risulta coerente con l'architettura istituzionale dell'Unione. Il Parlamento europeo esprime in primo luogo la rappresentanza di istanze, interessi, opinioni della composita società europea, e non è il luogo dove si

¹⁷⁹ Vedi *infra* 3.3.2.

¹⁸⁰ Ad esempio il partito laburista irlandese è stato sovra-rappresentato nel 1979 con 4 dei 15 seggi a disposizione ottenendo il 14.5% delle preferenze, ma sottorappresentato nel 1984 con nessun seggio attribuito e con l'8% delle preferenze.

¹⁸¹ R. Corbett, F. Jacobs, M. Shackleton, *op. cit.*

¹⁸² *Ibid.*, p. 18.

formano coalizioni mono o pluri-partitiche per sostenere, con voto di fiducia, la Commissione europea e portare avanti un programma di riforme.¹⁸³

I membri della Commissione sono, infatti, indicati dagli Stati Membri e il voto di fiducia del Parlamento europeo fa parte di una seconda fase di formazione della Commissione europea.¹⁸⁴

Il Parlamento europeo risulta essere un'istituzione per sua natura inclusiva, all'interno della quale vi sono anche formazioni partitiche euroscettiche, e che, per tali ragioni, non può sottostare a meccanismi di elezione maggioritaria in base ai quali il seggio è assegnato al solo vincitore nel singolo collegio elettorale di riferimento, estromettendo così i restanti attori politici partecipanti. Allo stato attuale, l'obiettivo del Parlamento europeo non è quello di favorire la costituzione di solide coalizioni di governo ma bensì di rappresentare, mediare e compensare i molteplici e divergenti interessi attraverso una maggioranza eterogenea.¹⁸⁵

Con l'opzione per uno scrutinio di tipo proporzionale anche da parte del Regno Unito nel 1999, è venuto meno qualsiasi ostacolo per un accordo sull'adozione di un sistema proporzionale per le elezioni europee. Così, la Decisione del Consiglio n. 2002/772/CE/Euratom, emendando la legislazione del 1976 sulle elezioni del Parlamento europeo, ha enunciato il principio per cui: "*In ciascuno Stato membro, i*

¹⁸³ V. Cendali Pignatelli, "Elezioni europee e modifica della legge elettorale: cosa rimane e cosa cambia?", in: *gliEuros.eu*, 12 maggio 2009, disponibile su: <http://www.glieuros.eu/Elezioni-Europee-e-modifica-della.2778.html>

¹⁸⁴ Sebbene all'inizio della scorsa legislatura il Parlamento Europeo abbia fatto sentire la propria voce, rifiutando la candidatura a Commissario di Rocco Buttiglione, è verosimile che la formazione della Commissione europea rimanga ancora una volta appannaggio degli Stati Membri.

¹⁸⁵ V. Cendali Pignatelli, *op. cit.*

membri del Parlamento europeo sono eletti a scrutinio di lista o uninominale preferenziale con riporto di voti di tipo proporzionale.”¹⁸⁶.

Diversi sono i richiami nel testo della Decisione del 2002 ad un sistema di tipo proporzionale, tuttavia, non è richiesta l’adozione di un sistema proporzionale specifico.¹⁸⁷

Oltre a stabilire un sistema di tipo proporzionale in tutti gli Stati membri per eleggere i candidati al Parlamento europeo, le disposizioni adottate nel 2002 prevedono anche una serie di principi che trovano applicazione a partire dalle elezioni del 2004.

Tali disposizioni possono esser così sintetizzate:

1. Adozione di un sistema elettorale di tipo proporzionale che possa prevedere sia una lista di partito, sia il voto singolo trasferibile;
2. gli Stati membri sono liberi di decidere se prevedere o meno circoscrizioni, dimostrando che queste non incidano sulla natura proporzionale del sistema di voto;
3. possibilità di introdurre soglie di sbarramento non superiori al 5%;
4. ciascuno Stato membro può decidere se prevedere o meno il ricorso al voto di preferenza.¹⁸⁸

¹⁸⁶ Decisione del Consiglio, del 25 giugno 2002 e del 23 settembre 2002, che modifica l’atto relativo all’elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom, pubblicata in GUCE n. L 283 del 21/10/2002 p. 0001 – 0004, disponibile su www.eur-lex.europa.eu

¹⁸⁷ Al di là dunque dell’Irlanda, Malta e dell’Irlanda del Nord in cui si adotta un sistema uninominale preferenziale, meglio conosciuto anche come voto singolo trasferibile (*single transferable vote*), tutti gli altri Stati membri utilizzano un sistema di liste che si differenzia principalmente nell’adozione di diversi metodi per il calcolo proporzionale.

¹⁸⁸ Cfr. *infra* Allegato 1.

Al riguardo, alcuni studiosi si sono chiesti se con tale riforma possa considerarsi concretamente finita la quasi cinquantennale inosservanza della disposizione disciplinante le modalità elettive del Parlamento europeo. Occorre evidenziare che due sarebbero i principi comuni più significativi che l'atto introduce: l'adozione del principio proporzionale e la previsione, a partire dall'elezione del Parlamento europeo del 2004 (ma con uno slittamento per Regno Unito ed Irlanda), dell'incompatibilità tra le cariche di parlamentare europeo e parlamentare nazionale.

¹⁸⁹ Per quanto concerne la formula elettorale, invece, la Decisione lascia agli Stati la facoltà di optare tra una delle varianti dello scrutinio di lista o di adottare il sistema «uninomiale preferenziale con riporto di voti di tipo proporzionale» (noto ai più come «voto singolo trasferibile»), precisando che le disposizioni nazionali, che possono eventualmente tener conto delle particolarità negli Stati membri, non devono nel complesso pregiudicare il carattere proporzionale del voto. Oltre a ciò, la Decisione del 2002 si limita a confermare la possibilità per i singoli stati di introdurre il voto di preferenza, di prevedere una soglia di sbarramento non superiore al 5% a livello nazionale e di fissare un tetto massimo per le spese elettorali dei singoli candidati.

In realtà, l'armonizzazione verso un sistema elettorale proporzionale avrebbe costituito una novità di grande rilievo quando il Regno Unito adottava ancora il tradizionale *plurality* per le elezioni europee, determinando una notevole alterazione della rappresentanza dei gruppi politici all'interno dell'Assemblea. Tuttavia, in

¹⁸⁹ Cfr. G. E. Vigevari, "Parlamento europeo: una nuova procedura elettorale uniforme", in: *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2003, pp. 175-177.

seguito alla scelta britannica a favore di un sistema proporzionale di lista a base regionale con l'*European Parliamentary Elections Act* del 1999, l'opzione proporzionalista contenuta nella Decisione del 2002 altro non rappresenta che la certificazione di soluzioni già adottate nella totalità degli ordinamenti. Si potrebbe persino ritenere che la cristallizzazione di tale principio possa implicitamente rappresentare una definitiva opzione a favore di una visione del Parlamento europeo quale «assemblea-arena», che riflette l'intero arco delle opinioni presenti nei vari paesi, e costituire dunque un freno all'aspirazione dello stesso Parlamento di porsi quale assemblea deliberante, che agisce con il classico schema maggioranza-opposizione e rafforza la relazione fiduciaria con la Commissione europea. Analogamente, la previsione dell'incompatibilità tra mandato nazionale ed europeo negli scorsi decenni avrebbe forse contribuito ad una maggiore legittimazione del ruolo costituzionale del Parlamento e all'emersione di una classe politica europea. Tale disposizione è invece sembrata più che altro una presa d'atto dell'estrema difficoltà di esercitare con il necessario impegno entrambe le cariche, in ragione della crescita di competenze in seno al Parlamento europeo.¹⁹⁰

Il compromesso minimalista raggiunto nel 2002 sembrerebbe dunque accantonare le questioni di fondo e rinunciare ad utilizzare le potenzialità della normativa elettorale per contribuire a delineare la posizione dell'assemblea rappresentativa nel futuro assetto dell'Unione e nella prospettiva sempre più prossima dell'allargamento.¹⁹¹

¹⁹⁰ Vigevani, *op. cit.*

¹⁹¹ *Ibid.*

Come spesso è avvenuto nello sviluppo istituzionale dell'Unione europea, questo insieme di previsioni legislative è risultato esser più una codificazione della realtà che un insieme di nuovi obblighi richiesti agli Stati membri al fine di adottare cambiamenti sostanziali e promuovere una armonizzazione delle disposizioni nazionali.¹⁹² Benché infatti i principi comuni adottati siano indubbiamente significativi al fine di promuovere una migliore armonizzazione delle attuali 28 legislazioni elettorali, quanto disciplinato per l'elezione del Parlamento europeo risulta delineare sistemi elettorali ancora lontani da una reale "uniformità" e caratterizzati da una disomogeneità tale da condizionare lo stesso grado di rappresentatività dei propri membri all'interno del Parlamento.

3.2 Le disposizioni soggette alla legge nazionale dei ventotto Stati membri

3.2.1 Eleggibilità e incompatibilità

Originariamente, per poter essere eletti al Parlamento europeo bisognava essere cittadini di uno degli Stati membri dell'allora Comunità europea e, in alcuni paesi, era richiesto anche il domicilio nello stesso Stato di cittadinanza. Con il passare degli anni, però, i requisiti di eleggibilità sono iniziati a mutare. Una delle prime eccezioni in tal senso è stata l'Italia che, a partire dal 1989 già permetteva la possibilità di candidarsi alle elezioni europee a cittadini di altri Stati membri, facendo così eleggere il liberale inglese David Steel all'interno della circoscrizione

¹⁹² D. Farrell e R. Scully, "Electing the European Parliament: How Uniform are "Uniform" Electoral Systems?", in: *Journal of Common Market Studies*, vol. 43, n. 5, 2005, pp. 969 -984.

centrale italiana ed il politologo francese Maurice Duverger tra le fila dei comunisti italiani. Anche il Regno Unito rappresentava un'eccezione al riguardo riconoscendo la candidabilità a qualsiasi cittadino del Commonwealth o irlandese, permettendo così all'irlandese Christine Crawley nel 1984 e all'australiana Anita Pollack nel 1989 di essere eletti tra i laburisti al Parlamento europeo.¹⁹³

A partire dal dicembre 1993, con la Direttiva del Consiglio 93/109/CE, che implementava l'articolo 8B del Trattato di Maastricht, vengono dettate regole comuni per gli Stati membri dell'Unione europea in materia di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità dei propri rappresentanti al Parlamento europeo, prevedendo tale Direttiva le modalità attraverso cui *“i cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza possono esercitarvi il diritto di voto e di eleggibilità al Parlamento europeo.”*¹⁹⁴ La Direttiva fa tuttavia salve le disposizioni di ciascuno Stato membro in materia di requisiti per l'esercizio del diritto di voto e di eleggibilità da parte dei propri cittadini in occasione dell'elezione dei rappresentanti di tale Stato al Parlamento europeo, anche nel caso in cui i cittadini di detto Stato risiedano fuori del suo territorio elettorale.¹⁹⁵

¹⁹³ Corbett, Jacobs e Shackleton, *op. cit.*, pagg. 20-21.

¹⁹⁴ Articolo 1 della Direttiva 93/109/CE del Consiglio, del 6 dicembre 1993, relativa alle modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non sono cittadini, Gazzetta ufficiale n. L 329 del 30/12/1993 pag. 34-38, disponibile su: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993L0109:IT:HTML>

¹⁹⁵ La Direttiva 93/109/CE definisce inoltre le nozioni di:

- « *elezioni al Parlamento europeo* », da intendersi come le elezioni a suffragio universale diretto dei rappresentanti al Parlamento europeo conformemente all'Atto del 20 settembre 1976 (1);
- « *territorio elettorale* », identificato nel territorio di uno Stato membro in cui, conformemente allo stesso Atto e, in questo quadro, alle leggi elettorali di detto Stato membro, i membri del Parlamento europeo sono eletti dal popolo di detto Stato membro;

La Direttiva prevede, inoltre, un regime specifico per quegli Stati in cui vi sia una percentuale di cittadini dell'Unione ivi residenti senza averne la cittadinanza e che hanno raggiunto l'età per essere elettori superiore al 20%. In questo caso, il diritto di voto può essere subordinato a determinate condizioni quali ad esempio un periodo minimo di residenza, che non può essere comunque superiore a cinque anni. Nell'ipotesi di eleggibilità, tale periodo minimo di residenza non deve invece essere superiore a dieci anni. Deroga questa concessa soltanto al Lussemburgo, dal momento che i cittadini appartenenti ad altri Stati membri rappresentano più del 36% dell'elettorato lussemburghese.¹⁹⁶

Occorre tuttavia sottolineare che fino ad oggi sono stati pochi i casi in cui candidati alle elezioni europee siano stati eletti in uno Stato membro di cui non avevano la cittadinanza, ciò probabilmente anche perché risulterebbe evidentemente più difficile essere eletti rispetto ai candidati locali. Tra questi casi, si ricordano in particolare, l'elezione di Daniel Cohn-Bendit, cittadino tedesco eletto per la prima volta in Germania per la legislatura 1994-1999, in Francia dal 1999 al 2004, di

-
- « *Stato membro di residenza* », ossia lo Stato membro in cui il cittadino dell'Unione risiede senza averne la cittadinanza e « *Stato membro d'origine* », in cui il cittadino dell'Unione ha la cittadinanza;
 - « *elettore comunitario* » rappresentato da cittadino dell'Unione che abbia il diritto di voto alle elezioni per il Parlamento europeo nello Stato membro di residenza, conformemente alle disposizioni della presente direttiva;
 - « *cittadino eleggibile comunitario* », identificato in ogni cittadino dell'Unione che abbia il diritto di eleggibilità al Parlamento europeo nello Stato membro di residenza, conformemente alle disposizioni della presente direttiva;
 - « *lista elettorale* », costituita dal registro ufficiale di tutti gli elettori che hanno il diritto di votare in una determinata circoscrizione o in un determinato ente locale, compilato e aggiornato dalle competenti autorità secondo le leggi elettorali dello Stato membro di residenza oppure il registro della popolazione, se indica la qualità di elettore.

¹⁹⁶ J. P. Jacqu , *op. cit.*, p. 249.

nuovo in Germania dal 2004 al 2009, e poi nuovamente in Francia durante la settima legislatura (Tabella 2).

Al di là del riconoscimento del diritto di elettorato attivo e passivo da parte della Direttiva 93/109/CE, le regole in materia di eleggibilità risultano ancora diverse, sotto vari aspetti, fra gli Stati dell'Unione europea.

Se ad esempio, l'età minima per candidarsi alle elezioni europee nella maggior parte degli Stati membri è di 18 anni, in Belgio, in Bulgaria, nella Repubblica ceca, in Estonia, in Irlanda, in Lettonia, Lituania, Polonia e in Slovacchia ci si può candidare a partire dai 21 anni, 23 anni sono richiesti in Romania e 25 in Italia, in Grecia e a Cipro. In alcuni paesi (Repubblica ceca, Danimarca, Estonia, Germania, Grecia, Paesi Bassi e Svezia) poi la presentazione delle candidature è riservata ai partiti o alle organizzazioni politiche, in altri i candidati possono concorrere anche come candidati indipendenti (ad esempio in Irlanda). Ancora, in alcuni paesi per la presentazione delle candidature occorre aver raccolto un certo numero di firme o aver raggruppato un certo numero di elettori. In altri casi ancora è richiesto il versamento di una cauzione (in Francia, in Grecia, in Irlanda, nei Paesi Bassi, nel Regno Unito).¹⁹⁷

¹⁹⁷ Cfr. S. Tesaroli, *Il diritto elettorale dell'Unione europea. Profili costituzionali comparati*, Aracne, Roma, dicembre 2007, pp. 283-323; Corbett, Jacobs e Shackleton, *op. cit.*;

Tabella 2: cittadini stranieri eletti al Parlamento europeo

<i>Anno</i>	<i>Nome</i>	<i>Nazionalità</i>	<i>Stato membro in cui sono stati eletti</i>	<i>Gruppo/Partito</i>
1984	Christine Crawley	irlandese	Regno Unito	Socialisti
1989	Anita Pollack	australiana	Regno Unito	Socialisti
	Maurice Duverger	francese	Italia	GUE
1994	Wilmya Zimmermann	olandese	Germania	Socialisti
	Olivier Dupuis	belga	Italia	Radicali
1999	Daniel Cohn-Bendit	tedesco	Francia	Verdi
	Monica Frassoni	italiana	Belgio	Verdi
	Frédérique Ries	lussemburghese	Belgio	Liberali
2001	Miguel Mayol i Raynal	francese	Spagna	Verdi
2004	Baibre de Brun	irlandese	Regno Unito	GUE
	Willem Schuth	olandese	Germania	Liberali
	Daniel Stroz	tedesco	Repubblica ceca	GUE
	Ari Vatanen	finlandese	Francia	PPE-DE
2009	Marta Andreasen	spagnola	Regno Unito	EFD
	Anna Maria Corazza Bildt	italiana	Svezia	PPE
	Derk Jan Eppink	olandese	Belgio	ECR

Fonte: R. Corbett, F. Jacobs, M. Shackleton, *The European Parliament*, ottava edizione, John Harper Publishing, Londra, 2011

(Nella tabella non si fa riferimento a membri del Parlamento europeo aventi doppia cittadinanza e i membri rieletti non sono ripetuti)

Nulla invece statuisce l'*Atto relativo all'elezione dei rappresentanti nell'Assemblea a suffragio universale diretto* del 1976 per ciò che concerne l'ineleggibilità, che dunque risulta interamente disciplinata dalle legislazioni nazionali dei singoli Stati membri. Quando un europarlamentare veniva dichiarato ineleggibile secondo la legislazione nazionale di appartenenza, il Parlamento europeo era solito prenderne atto attraverso la notifica da parte delle competenti autorità nazionali, ed il

parlamentare interessato veniva così a decadere automaticamente dall'incarico. Un tale automatismo da parte del Parlamento europeo è stato contestato davanti al Tribunale di prima istanza nel caso Marine Le Pen, la quale riteneva che il Parlamento dovesse comunque esercitare un controllo sulla notifica nazionale. Il Tribunale, tuttavia, ha dichiarato l'istanza irricevibile poiché, in virtù dell'Atto del 1976, non era data al Parlamento europeo la possibilità di pronunciarsi sulla legislazione nazionale in materia di ineleggibilità e dunque sulla regolarità o meno della procedura seguita. Il Parlamento europeo poteva e può limitarsi semplicemente ad una presa d'atto della notificazione nazionale.¹⁹⁸ Conseguentemente, con la Decisione adottata nel 2002, è stato espressamente previsto che *“quando la legislazione di uno Stato membro stabilisce espressamente la decadenza del mandato di un membro del Parlamento europeo, il suo mandato scade in applicazione delle disposizioni di tale legislazione. Le autorità nazionali competenti ne informano il Parlamento europeo.”*¹⁹⁹

Parzialmente disciplinato dalle norme europee ed in parte demandato alle legislazioni nazionali è poi il regime delle incompatibilità, originariamente previsto all'interno dell'Atto del 1976 e successivamente esteso da parte della Decisione del 2002 ad altre cariche quali il Mediatore europeo e l'esser membro del comitato esecutivo della Banca centrale europea.²⁰⁰ L'articolo 7 dell'Atto, infatti, statuisce

¹⁹⁸ Jacqué, *op. cit.*, p. 252.

¹⁹⁹ Articolo 12, comma 3, della Decisione n. 76/787/CECA/CEE/Euratom, così come sostituito dall'articolo 1 della Decisione n. 2002/772/CE/Euratom.

²⁰⁰ L'articolo 6 della Decisione del Consiglio del 20 settembre 1976, n. 76/787/CECA/CEE/Euratom relativa all'elezione dei rappresentanti nell'Assemblea a suffragio universale diretto, così come modificato dalla Decisione del Consiglio n. 2002/772/CE/Euratom, al comma 1, recita come segue:

*“1. La carica di rappresentante all'Assemblea è incompatibile con quella di:
- membro del governo di uno Stato membro;*

espressamente che fatte salve le disposizioni in esso contenute, la procedura elettorale è disciplinata in ciascuno Stato membro dalle disposizioni nazionali che possono eventualmente tener conto delle particolarità negli Stati membri ma non devono nel loro complesso pregiudicare il carattere proporzionale del voto.

Tuttavia, la varietà delle disposizioni nazionali riguardo il regime delle incompatibilità è rilevante; in paesi come l'Italia, ad esempio, è possibile essere sindaco di un comune e ricoprire al contempo la carica di membro del Parlamento europeo²⁰¹, laddove in altri Stati tale possibilità è preclusa.

In passato, ci si è anche chiesti se un membro del Parlamento europeo potesse esercitare il doppio mandato, essendo contemporaneamente membro anche del proprio parlamento nazionale. Al riguardo si sono manifestate due posizioni contrapposte: da un lato c'era chi sosteneva che i membri del Parlamento europeo, ricoprendo un incarico a tempo pieno, che diventava sempre più impegnativo, non avrebbero potuto combinare un altro incarico del genere senza minare le loro

-
- *membro della Commissione delle Comunità europee;*
 - *giudice, avvocato generale o cancelliere della Corte di giustizia delle Comunità europee o del Tribunale di primo grado;*
 - *membro del comitato esecutivo della Banca centrale europea;*
 - *membro della Corte dei conti delle Comunità europee;*
 - *mediatore delle Comunità europee;*
 - *membro del Comitato economico e sociale della Comunità economica europea e della Comunità europea dell'energia atomica;*
 - *membro dei comitati od organismi creati in virtù o in applicazione dei trattati che istituiscono la Comunità economica europea e la Comunità europea dell'energia atomica, per provvedere all'amministrazione di fondi delle Comunità o all'espletamento di un compito permanente e diritto di gestione amministrativa;*
 - *membro del Consiglio d'amministrazione, del Comitato direttivo ovvero impiegato della Banca europea per gli investimenti;*
 - *funzionario o agente, in attività di servizio, delle istituzioni delle Comunità europee o degli organismi specializzati che vi si ricollegano o della Banca centrale europea.*"

²⁰¹ Sebbene, in base a quanto stabilito dalla legge 24 gennaio 1979, n. 18, relativa all' "Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia", il comune deve avere una popolazione inferiore a 15.000 abitanti.

performance a livello europeo; dall'altro lato, c'era chi riteneva che un doppio mandato avrebbe garantito l'ascesa a livello europeo di personalità politiche rilevanti sul piano nazionale e che ciò, oltre a pubblicizzare il lavoro dell'assemblea europea, avrebbe garantito una migliore connessione tra le dinamiche del Parlamento europeo e quelle dei parlamenti nazionali.

Nel 1976, l'Atto del Consiglio permetteva esplicitamente ai membri dei parlamenti nazionali di essere eletti anche come membri del Parlamento europeo, tuttavia, Belgio, Portogallo e Spagna, nell'ambito della propria legislazione nazionale, iniziarono a vietare tale possibilità. Inoltre, anche in paesi in cui non vi era una tale restrizione formale, veniva spesso scoraggiato di ricoprire entrambe le cariche.²⁰² Se nel 1979 il 31% dei parlamentari europei esercitava un doppio mandato, nel 1994 tale percentuale era scesa al 3,8%.²⁰³ La Francia e soprattutto l'Italia rimasero gli unici due paesi ad avere un numero consistente di membri del Parlamento europeo con doppio mandato.

La questione fu tuttavia ufficialmente accantonata con l'adozione della Decisione del Consiglio del 2002 in cui fu espressamente stabilito che *“la carica di membro del Parlamento europeo è incompatibile con quella di membro del parlamento nazionale”*.²⁰⁴

²⁰² Corbett, Jacobs e Shackleton, *op. cit.*, p. 22.

²⁰³ Jacqu , *op. cit.*, p. 254.

²⁰⁴ Articolo 6, comma 2, Decisione del Consiglio n. 76/787/CECA/CEE/Euratom, cos  come modificato dalla Decisione del Consiglio n. 2002/772/CE/Euratom. Tuttavia, nello stesso comma 2 dell'articolo 6, furono concesse due deroghe: una al Regno Unito, e l'altra all'Irlanda. Nel primo caso fu consentito ai membri del parlamento nazionale inglese, che erano anche membri del Parlamento europeo, di poter esercitare il doppio mandato fino alle elezioni del 2009 per il Parlamento europeo; nel secondo caso fu riconosciuta ai membri del parlamento nazionale irlandese di poter esercitare il doppio mandato fino alle successive elezioni del loro parlamento nazionale. Cos , la legislatura 2004-2009 del Parlamento europeo

Nulla è invece esplicitamente stabilito nella Decisione del Consiglio su eventuali incompatibilità tra il mandato parlamentare europeo e un'attività privata. Ciò nonostante, il Parlamento europeo ha stabilito nel proprio Regolamento interno, ai fini di una maggiore trasparenza, una serie di regole di condotta in materia di interessi finanziari e conflitti di interessi, tra cui, l'invito ad ogni deputato europeo a trasmettere al Presidente del Parlamento europeo una dichiarazione di interessi finanziari e professionali, dichiarando altresì tali interessi ogni qualvolta una questione in discussione in Parlamento vada ad inciderli.²⁰⁵

3.2.2 Sistema e formule elettorali

Qualsiasi sistema elettorale è formato da un complesso di regole e dalla combinazione di varie procedure il cui fine è quello di permettere l'efficace traduzione dei voti espressi in seggi ed in cariche. Un sistema elettorale costituisce dunque un filtro tra la società e le istituzioni di rappresentanza e di governo, rivelandosi al tempo stesso di fondamentale importanza per il funzionamento di un apparato politico. La natura stessa di qualsiasi sistema elettorale, con le sue regole e procedure, influenza le modalità attraverso le quali gli elettori esprimeranno il

è stata l'ultima ad accogliere membri con doppio mandato; in tutto erano in tutto sette: due membri della Camera dei Lord inglese e cinque membri del Parlamento irlandese (quattro membri appartenenti alla Camera bassa, il Dáil, e uno del Senato).

²⁰⁵ Cfr. l'articolo 9 del Regolamento del Parlamento europeo e l'Allegato I che disciplina il *Codice di condotta dei deputati al Parlamento europeo in materia di interessi finanziari e conflitti di interessi*, disponibili su: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20140203+ANN-01+DOC+XML+V0//IT&language=IT&navigationBar=YES>

proprio voto, i partiti proporranno i propri candidati o cercheranno alleanze, i candidati stessi si presenteranno alla competizione elettorale, oppure desisteranno.²⁰⁶

Un sistema elettorale è dunque uno strumento complesso le cui conseguenze, che non possono mai essere completamente previste o controllate, si manifestano a livello politico, istituzionale e sociale.²⁰⁷

Occorre, tuttavia, specificare che il *sistema elettorale* si differenzia dalla *formula elettorale*. Quest'ultima si riferisce esclusivamente al meccanismo attraverso cui i voti espressi vengono tradotti in seggi e può caratterizzare un sistema maggioritario semplice, un maggioritario a doppio turno oppure un proporzionale, nelle sue diverse varianti. Con il termine sistema elettorale, invece, ci si riferisce anche alla previsione o meno di circoscrizioni, all'esistenza o meno di voti di preferenza, di soglie di sbarramento, all'eventuale previsione di elezioni primarie, alla disciplina

²⁰⁶ G. Pasquino, *I sistemi elettorali*, Il Mulino, Bologna, 2011, pp.7-8.

²⁰⁷ Per tale ragione, come evidenzia anche Pasquino, nel dopoguerra, le nuove e più importanti Costituzioni europee (quella francese del 1946, la Legge fondamentale tedesca del 1949 e la Costituzione italiana del 1948) non costituzionalizzarono la legge elettorale. Dall'altro lato, però, oggi in Europa la tutela dei sistemi elettorali, in forma diretta attraverso norme costituzionali di principio o, in loro assenza, attraverso regole che garantiscano un vasto consenso, è ritenuto un valore fondamentale. Gli aspetti principali del patrimonio elettorale europeo consistono nel suffragio universale, libero, eguale, segreto e diretto, e sono riassunti nel *Codice di buona condotta in materia elettorale* adottato dalla Commissione di Venezia nell'ambito del Consiglio d'Europa il 18-19 ottobre 2002. La Commissione di Venezia ha inoltre elaborato anche le condizioni necessarie affinché questi principi vengano garantiti, evidenziando, in particolare, l'importanza della stabilità di qualsiasi sistema elettorale, e dunque, suggerendo la costituzionalizzazione delle norme elettorali o comunque un peculiare meccanismo di salvaguardia delle stesse che preveda, in caso di riforma della legge elettorale, l'entrata in vigore delle nuove norme soltanto dopo il primo rinnovo del Parlamento, perlomeno nel caso in cui le elezioni avvengano nell'anno successivo alla riforma. Esaminando le Costituzioni dei 28 Stati membri dell'Unione europea, si può verificare che ben diciassette paesi (Austria, Belgio, Danimarca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Lettonia, Lussemburgo, Malta, Paesi bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Slovenia, Spagna, Svezia e Regno Unito) accolgono la costituzionalizzazione del sistema elettorale; laddove i restanti undici paesi, tra cui l'Italia, non contengono specificazioni in merito alle caratteristiche fondamentali del sistema elettorale. Cfr. sul punto A. Gratteri, "In Europa votano così: Costituzioni e sistemi elettorali", in: *Forum di Quaderni costituzionali*, 26 settembre 2012, pp. 1-5.

dell'informazione politica e della propaganda elettorale, alle modalità di finanziamento ai partiti, alle campagne dei singoli candidati.²⁰⁸

Tre sono generalmente riconosciuti come i modelli principali di formule elettorali, ognuno dei quali può poi esplicarsi in numerose possibili varianti.

Vi sono formule a maggioranza assoluta (*majority*), che richiedono la maggioranza assoluta dei suffragi espressi per l'attribuzione del seggio; formule che prevedono la maggioranza relativa (*plurality*); e formule proporzionali, che assegnano i seggi in base a una determinata proporzionalità rispetto ai voti espressi. Le prime due formule vengono pertanto definite «formule maggioritarie» e sono solitamente associate all'esistenza di circoscrizioni uninominali con scheda elettorale che porta il nome e, sovente, l'affiliazione partitica del candidato. Le formule *majority* sono raramente utilizzate poiché, a meno che non vi si introducano dei correttivi²⁰⁹, possono generare situazioni di stallo in cui nessun partito o candidato riesca a vincere un determinato seggio.

Diversamente, le formule *plurality*, che contraddistinguono il mondo anglosassone, consentono l'assegnazione del seggio attraverso il conseguimento della maggioranza semplice, o relativa, dei voti. Così, in circoscrizioni uninominali, in cui vince il candidato che ottiene il maggior numero di voti, la soglia percentuale per conquistare il seggio può abbassarsi considerevolmente in funzione del numero dei partiti e/o dei

²⁰⁸ Pasquino, *op. cit.*

²⁰⁹ Un esempio di correttivo introdotto è il «maggioritario a doppio turno», adottato nella V Repubblica francese dal 1958 dove, nei collegi uninominali, vince il seggio al primo turno il candidato che raggiunge la maggioranza dei voti espressi. Altrimenti, si passa ad un secondo turno al quale hanno la possibilità di partecipare soltanto i candidati che hanno raggiunto almeno il 12,5% dei voti espressi (soglia questa che è stata elevata nel corso degli anni al fine di contenere la frammentazione del sistema partitico).

candidati. Maggiore sarà il numero dei partiti e/o dei candidati, più bassa sarà la soglia percentuale che servirà per vincere il seggio.²¹⁰

Vi sono, infine, le formule proporzionali, il cui principio comune consiste nella attribuzione dei seggi ai partiti in proporzione alla percentuale di voti conseguiti: maggiore il numero di voti, maggiore sarà il numero di seggi, e viceversa.

La formula proporzionale è utilizzata principalmente in circoscrizioni plurinominali (in cui, cioè, si eleggono contemporaneamente più rappresentanti).

Il procedimento tramite il quale i seggi vengono allocati prevede: la definizione del numero dei voti validamente espressi nella circoscrizione considerata (cd. *cifra elettorale circoscrizionale*), escludendo dunque le schede bianche o annullate; la suddivisione della cifra elettorale rispetto al numero di seggi da attribuire, eventualmente corretto con l'utilizzo dei *resti*, conseguendo così il *quoziente elettorale*, cioè il titolo quantitativo per ottenere un seggio; successivamente, si determina la *cifra elettorale di lista*, ovvero il numero di voti ottenuto da ciascuna lista o da liste eventualmente collegate/apparentate; si accerta, con varie formule tecniche, quante volte il quoziente elettorale si rapporta alla cifra elettorale; infine, si procede all'eventuale utilizzo di voti non risultanti utili per la conquista di un seggio, detti anche *resti*.

Gli interrogativi principali che si pongono quando ci si approccia a qualsiasi sistema elettorale riguardano il grado di influenza del sistema elettorale rispetto alle scelte dell'elettore, se e quanto il sistema elettorale sotto-rappresenti o, contrariamente,

²¹⁰ Pasquino, *op. cit.*, p. 11-13.

sovra-rappresenti i partiti, ed infine ci si chiede se e quanto il sistema elettorale incida sul numero di partiti.

Per un'analisi dell'influenza delle formule elettorali sui sistemi di partito è opportuno accennare alle cosiddette leggi o generalizzazioni di Duverger, autore francese che giunge ad affermare che «la rappresentanza proporzionale tende a un sistema di partiti multipli, rigidi e indipendenti; lo scrutinio maggioritario a un solo turno, al dualismo dei partiti», generando, quindi, «una coincidenza pressoché generale fra gli scrutini maggioritari a turno unico e il bipartitismo: i paesi dualisti sono maggioritari e i paesi maggioritari sono dualisti. Le eccezioni permangono rarissime e si possono spiegare generalmente con particolari circostanze».²¹¹

L'asserzione certamente più puntuale dell'autore francese riguarda il rapporto tra le formule elettorali *plurality* e la presenza di due partiti che sostanzialmente si alternano al governo.²¹²

Per ciò che riguarda invece le affermazioni di Duverger relativamente alle conseguenze dei sistemi elettorali di rappresentanza proporzionale, gli orientamenti generali sono nel senso di confermare che a una rappresentanza proporzionale tendono ad associarsi sistemi partitici frazionati in termini di liste presentate e rappresentanza parlamentare.²¹³ Tuttavia, le affermazioni di Duverger risultano più

²¹¹ *Ibid.*, pp. 23-24.

²¹² La forte plausibilità di tale generalizzazione è stata riscontrata anche da Douglas Rae, politologo statunitense, il quale ha utilizzato vent'anni di consultazioni elettorali nei sistemi democratici occidentali rilevando che su 107 elezioni, in 23 casi si è avuta coincidenza fra la formula *plurality* e un sistema bipartitico, in 73 casi convergenza fra un altro tipo di formula e un diverso sistema partitico, in 4 casi si è avuto un sistema bipartitico senza l'adozione di una formula *plurality* e solo in 7 casi esiste una formula *plurality* che non generi bipartitismo. Quest'ultima ipotesi si riferisce ad elezioni canadesi caratterizzate dalla presenza di forti partiti locali. Cfr. Pasquino, *op. cit.*, p. 25.

²¹³ In tal senso si esprime Douglas Rae.

deboli riguardo il mancato approfondimento dei diversi tipi di formule proporzionali, per cui, in realtà, determinati effetti del sistema proporzionale risultano attenuati o ampliati a seconda del tipo di formula elettorale adottata. Rispetto alle formule proporzionali risultano, infatti, determinanti sia l'ampiezza delle circoscrizioni che il tipo di formula elettorale utilizzato.²¹⁴

Tuttavia, classificare i sistemi elettorali riconducendoli semplicemente ad una dicotomia fra maggioritario e proporzionale appare semplicistico dal momento che i cd. *sistemi misti*²¹⁵ costituiscono una realtà sempre più consolidata che riflette le esigenze di legislatori sempre più fantasiosi nel tentativo di soddisfare interessi e compromessi politici di vario genere. La difficoltà di classificazione riguarda dunque principalmente i sistemi misti, che, per definizione, sono sistemi ibridi, ed in parte i sistemi proporzionali. Non vi sono invece particolari problemi nell'etichettare i classici sistemi elettorali maggioritari: ad esempio, il sistema maggioritario inglese a turno unico oppure il sistema maggioritario francese a doppio turno si reggono su formule matematicamente maggioritarie e complessivamente maggioritario è il loro risultato. Tutti gli altri sistemi, e dunque anche il sistema proporzionale, non possono essere valutati esclusivamente sulla base della formula elettorale, ma necessitano di un'analisi che si estenda alla dimensione delle circoscrizioni, ad un eventuale recupero dei resti a livello nazionale, alla presenza o meno di una soglia di

²¹⁴ *Ibid.*, pp. 26-28.

²¹⁵ Un esempio di sistema misto è quello adottato in Italia nell'agosto del 1993 che era maggioritario (uninomiale a un turno) per il 75% dei seggi, e proporzionale per il restante 25%.

sbarramento, alla possibilità di esprimere voti di preferenza. La formula elettorale utilizzata costituisce sicuramente il primo livello di analisi di un sistema elettorale.²¹⁶

Orbene, come sopra esposto,²¹⁷ la Decisione del Consiglio 2002/722/CE/Euratom ha riconosciuto il ricorso ad un sistema proporzionale in tutti gli Stati membri dell'Unione europea per eleggere i membri del Parlamento europeo. Tuttavia, la determinazione del quoziente elettorale, il modo in cui quest'ultimo si rapporta alla cifra elettorale di lista e l'eventuale ripartizione dei resti rappresentano l'operazione di distribuzione dei seggi²¹⁸ che, nei sistemi proporzionali utilizzati all'interno dell'Unione europea, può essere effettuata attraverso tre principali varianti: la formula d'Hondt, la formula di Sainte-Lagüe, la formula Hare-Niemeyer.

Vi sono formule elettorali che avvantaggiano i partiti più piccoli, altre che favoriscono una sovra-rappresentazione dei partiti più grandi ed altre che possono falsare il rapporto fra voti e seggi dei partiti di dimensioni intermedie.²¹⁹ Esaminando le tre formule principali adottate nei paesi dell'Unione europea può osservarsi quanto segue:²²⁰

1. La formula d'Hondt, inventata ed utilizzata in Belgio alla fine del secolo scorso, è anche conosciuta come metodo del divisore, in cui il numero di voti totali di ogni lista è diviso per unità successive, fino al numero di seggi da attribuire. I seggi saranno così attribuiti alle cifre più alte che risultano dalle operazioni di

²¹⁶ A. Gratteri, *op. cit.*, p. 8-9.

²¹⁷ Vedi *supra* 3.1.

²¹⁸ Pasquino, *op. cit.*, pp. 14-15.

²¹⁹ A. Gratteri, *op. cit.*

²²⁰ Cfr. anche la tabella comparativa di cui *infra* Allegato 2.

divisione. Questa formula favorisce le formazioni che ricevono più voti, in particolare la prima, e penalizza di conseguenza quelle minori. Il suo scopo è dunque quello di limitare la frammentazione politica. Tale formula risulta attualmente utilizzata per le elezioni del Parlamento europeo in Austria, in Belgio, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito (eccetto in Irlanda del Nord), Repubblica ceca, Romania, Slovenia, Spagna ed Ungheria. In Polonia si fa ricorso a tale formula per individuare il numero di seggi che toccano alle singole circoscrizioni elettorali.²²¹

2. La formula Sainte-Lagüe, detta anche formula della media più alta, costituisce una variante del metodo d'Hondt e, rispetto a quest'ultimo, produce un risultato leggermente più proporzionale. Anche qui si applica un divisore alle cifre elettorali di ciascuna lista, tuttavia, se per la formula d'Hondt il numero dei voti è rapportato al valore $x+1$ (dove x è l'unità che ingrandisce ad ogni divisione), nella formula Sainte-Lagüe il valore è fissato dall'equazione $2x+1$. Con tale formula si ridimensiona considerevolmente il vantaggio che la formula d'Hondt attribuisce ai partiti maggiori attraverso una più alta crescita del denominatore del rapporto. Ad esempio, se nella formula d'Hondt, la cifra elettorale delle liste sarà divisa per 1 (con $x=0$), poi per 2 ($x=1$), poi per 3 ($x=2$), etc., nella formula Sainte-Lagüe la cifra elettorale sarà divisa per 1 (con $x=0$), poi per 3 ($x=1$), poi per 5 ($x=2$), etc.

²²¹ Corte costituzionale, *Le formule elettorali previste per l'elezione del Parlamento europeo*, Servizio studi e documentazione della Corte costituzionale, (a cura di) P. Passaglia, giugno 2010, p. 10, disponibile su: www.cortecostituzionale.it

Tale formula è attualmente utilizzata per le elezioni del Parlamento europeo in Germania, in Lettonia e in Svezia²²².²²³

3. La formula Hare-Niemeyer, detta anche la formula dei «resti più alti», viene considerata la formula più rispondente ad un sistema proporzionale puro poiché facilita, più di ogni altra, una precisa corrispondenza tra la percentuale dei voti raggiunti e la percentuale dei seggi conseguiti. Essa si caratterizza per due distinte operazioni. In primo luogo si procede all'individuazione del quoziente di Hare che è dato dal rapporto tra voti espressi e seggi da distribuire. Questi ultimi vengono identificati dividendo i voti conseguiti dalla lista per il quoziente. Il risultato produrrà, probabilmente, un numero intero seguito da decimali. Il numero intero corrisponderà al numero di seggi da assegnare in prima battuta, mentre i decimali verranno temporaneamente accantonati. Facendo questa operazione per tutte le liste, avanzeranno dei seggi da assegnare.

Si passa, a questo punto, alla seconda fase in cui i *resti* verranno considerati al fine di attribuire i seggi avanzati a quelli più elevati.

Per le elezioni europee utilizzano questo sistema la Bulgaria e la Lituania. In Polonia si ricorre a tale sistema per l'assegnazione dei seggi tra le liste dei candidati all'interno delle singole circoscrizioni elettorali.²²⁴

Occorre, tuttavia, evidenziare che esistono delle varianti della formula Hare-Niemeyer che si concentrano essenzialmente nel calcolo del quoziente e che

²²² In particolare, in Svezia si utilizza la formula Sainte-Laguë modificata, cosicché nella prima operazione, il divisore utilizzato è 1,4 (al posto di 1), e per le operazioni successive si adotta la formula Sainte-Laguë classica. Siffatta modifica serve a limitare parzialmente gli effetti negativi per i partiti maggiori.

²²³ Cfr. *infra* Allegato 2.

²²⁴ Corte costituzionale, *Le formule elettorali*, op. cit., pp. 10-11.

tendono a privilegiare i partiti maggiori a svantaggio dei partiti minori. Se il quoziente di Hare si determina rapportando il totale dei voti ed il totale dei seggi, il quoziente di Hagenbach-Bischoff si ottiene dividendo il totale dei voti per il totale dei seggi aumentato di un'unità.²²⁵ Tale metodo, relativamente alle elezioni europee, è utilizzato in Lussemburgo. Altra variante, poi, si ha con il quoziente Droop,²²⁶ che si calcola aggiungendo una unità al prodotto della divisione con cui si ottiene il quoziente di Hagenbach-Bischoff. A tale ultima variante si fa ricorso per le elezioni del Parlamento europeo a Cipro, in Grecia, in Slovacchia, nonché in Irlanda, nella circoscrizione dell'Irlanda del Nord e a Malta per determinare il quoziente necessario per conseguire un seggio in base al sistema del voto singolo trasferibile.

Un'ulteriore variante è infine adottata in Italia con il ricorso al cosiddetto metodo dei quozienti interi. In questo caso, si applica sostanzialmente la formula Hare-Niemeyer che però presenta la particolarità di eliminare dal quoziente elettorale nazionale la parte decimale che risulta dalla divisione dei voti espressi per i seggi da attribuire.²²⁷

²²⁵ Nel quoziente Imperiali, il totale dei seggi è invece accresciuto di due unità.

²²⁶ Definito dalla seguente formula:

$$\text{quoziente} = \frac{\text{numero dei voti validi}}{\text{numero dei seggi} + 1} + 1$$

²²⁷ Corte costituzionale, *Le formule elettorali*, op. cit.

3.2.3 La suddivisione territoriale in circoscrizioni ed il ricorso al voto di preferenza

L'ampiezza delle circoscrizioni, da considerarsi non con riferimento alla geografia o al numero di elettori, ma, più precisamente, con riferimento al numero dei seggi in palio in quella circoscrizione, condiziona significativamente la proporzionalità dell'esito elettorale e dunque, la possibilità che partiti piccoli riescano ad ottenere rappresentanza parlamentare. Più ampia è infatti la circoscrizione, e dunque il numero di seggi ad essa assegnato, maggiore sarà la probabilità che partiti minori riescano ad ottenere un seggio in Parlamento, a meno che, qualora vi siano circoscrizioni piccole, si adottino meccanismi di recupero dei cd. *resti*, cioè di voti non adoperati in ciascuna circoscrizione per l'assegnazione di seggi. Occorre inoltre aggiungere che al di là di una soglia di grandezza, che si aggira intorno ai venti seggi, la proporzionalità degli esiti aumenterà in maniera decrescente. Per quanto riguarda, invece, le formule elettorali proporzionali, la formula con i resti più alti, adoperata in circoscrizioni di notevole ampiezza dà risultati piuttosto proporzionali e consente ad un alto numero di partiti di ottenere rappresentanza parlamentare. Per ciò che riguarda le altre formule delineate, naturalmente, il loro elemento più rilevante risulta essere il divisore utilizzato.²²⁸

L'articolo 2 dell'Atto del 1976, così come modificato dalla Decisione n. 2002/722/CE/Euratom, stabilisce che *“in funzione delle loro specificità nazionali, gli Stati membri possono costituire circoscrizioni elettorali per le elezioni al*

²²⁸ Pasquino, *op. cit.*, p. 28.

Parlamento europeo o prevedere altre suddivisioni elettorali, senza pregiudicare complessivamente il carattere proporzionale del voto".

Non è dunque imposto un collegio unico nazionale, che risulta peraltro essere la variabile più frequente (in ben 22 paesi). In Germania poi l'articolazione del collegio elettorale nazionale in vari distretti elettorali ha una rilevanza soltanto sul piano della gestione delle procedure elettorali.

In alcuni stati si è invece ritenuto opportuna una suddivisione del territorio nazionale in circoscrizioni elettorali, per motivazioni principalmente di ordine geografico o istituzionale. Nella prima categoria rientrano la Francia, l'Italia e la Polonia, dove un territorio relativamente esteso ha reso opportuna la suddivisione, rispettivamente, in otto, in cinque e, addirittura in tredici circoscrizioni. Alla seconda categoria appartiene invece il Belgio, paese segnato da profonde divisioni di matrice linguistica e culturale. Il Regno Unito, poi, con le sue dodici circoscrizioni, è riconducibile, per certi versi, alla prima e, per altri, alla seconda categoria. A completare il quadro si pone l'Irlanda, suddivisa in quattro circoscrizioni, probabilmente in ragione del voto uninominale preferenziale utilizzato, che rende opportuna la tale scelta in vista della selezione di un numero di seggi piuttosto circoscritto.

Come elemento omogeneizzante tra queste esperienze, può porsi quello derivante dalla circostanza per la quale la previsione di circoscrizioni impedisce la presentazione di liste di candidati nazionali, implicando la presentazione di liste di candidati su base territoriale. Gli effetti della ripartizione dei seggi non sono tuttavia

uniformi, in quanto – oltre alle possibili ricadute sulla operatività della clausola di sbarramento – possono evidenziarsi due diverse impostazioni.

La prima, adottata anche in seno all'ordinamento italiano, consistente nell'individuazione a priori del numero di seggi corrispondenti a ciascuna circoscrizione. Così, ad esempio, le otto circoscrizioni francesi presentano un quadro delineato come segue: 10 seggi spettano alla circoscrizione Nord-ovest, 9 a quella Ovest, 9 a quella Est, 10 a quella Sud-ovest, 13 a quella Sud-est, 5 a quella del centro, 13 a quella dell'Ile de France e 3 a quella dell'Oltremare. Le differenze numeriche dipendono, ovviamente, dall'entità della popolazione in ciascuna circoscrizione.

Analogamente, in Belgio, sono presenti, oltre a quattro suddivisioni di carattere amministrativo, tre collegi elettorali. I seggi complessivamente spettanti al paese sono suddivisi rigidamente tra questi collegi, in ragione di un criterio demografico: 13 seggi spettano al collegio fiammingo, 8 a quello vallone e 1 a quello germanofono.

Per ciò che riguarda il Regno Unito, il territorio è stato diviso in dodici circoscrizioni, di cui nove situate in Inghilterra; l'Irlanda del nord, la Scozia ed il Galles costituiscono, ciascuna, una delle tre circoscrizioni rimanenti. I seggi disponibili per le singole circoscrizioni vengono assegnati in base al numero di cittadini ivi residenti. Il quadro che ne risulta è il seguente: in Inghilterra, 7 seggi spettano alla circoscrizione Est, 5 a quella delle East Midlands, 8 alla circoscrizione di Londra, 3 al Nord-est, 8 al nord-ovest, 10 al Sud-est, 6 al Sud-ovest, 6 alla

circoscrizione delle West Midlands e 6 alla circoscrizione costituita dalla regione Yorkshire and the Humber. Alla circoscrizione gallese spettano 4 seggi, alla Scozia 6; infine, i seggi assegnati all'Irlanda del Nord sono 3. Una tale suddivisione del territorio è dovuta, oltre a ragioni di ordine pratico, per dare riscontro, anche in sede elettorale, dell'avvenuta *devolution* di poteri dal Parlamento di Westminster ai territori non-inglesi.

Le quattro circoscrizioni in cui è diviso il territorio della Repubblica d'Irlanda sono quella di Dublino, quella dell'Est, quella del Nord-ovest ed infine quella del Sud. I 12 seggi spettanti all'Irlanda sono stati equamente ripartiti fra le quattro circoscrizioni, cui sono stati assegnati 3 seggi ciascuna.

Una impostazione diversa rispetto a quelle dei paesi finora passati in rassegna è quella che connota la Polonia in cui le 13 circoscrizioni hanno un numero variabile di seggi (nelle ultime elezioni, tra due e sette). Il computo dei voti totali su scala nazionale vale ad individuare la consistenza delle singole articolazioni territoriali, all'interno delle quali verrà poi operata la ripartizione dei seggi in base alla consistenza delle cifre elettorali delle varie liste di candidati. L'assegnazione dei seggi alle circoscrizioni sarà, quindi, influenzata dalla partecipazione al voto.²²⁹

Per ciò che concerne invece la possibilità di esprimere preferenze, la Decisione del Consiglio del 2002 lascia alla libera scelta degli Stati membri l'opportunità di prevedere o meno il voto di preferenza per i candidati al Parlamento europeo.

²²⁹ Cfr. il *dossier* comparatistico della Corte costituzionale, (a cura di) P. Passaglia, *op. cit.*

Diverse sono le critiche che sono state mosse all'adozione delle cosiddette *liste bloccate*, in cui è preclusa agli elettori qualsiasi possibilità di modificare, esprimendo la propria preferenza fra i vari candidati, l'ordine di questi nella lista stabilito dal partito. Molti sono coloro che ritengono che un sistema di liste bloccate conferisca poteri eccessivi ai partiti così, vi è stato un notevole supporto per permettere agli elettori di esprimere la propria preferenza per i singoli candidati all'interno di una lista di partito, o anche per candidati appartenenti a partiti diversi. Tuttavia, i sostenitori delle liste bloccate ritengono che una tale soluzione possa trasformare la competizione elettorale da una battaglia fra partiti ad una battaglia all'interno dei partiti.

La maggior parte degli Stati membri ha optato per il voto di preferenza che, esprimendosi con modalità differenti fra i diversi Stati, raggiunge la sua massima esplicazione con il voto singolo trasferibile, ed in Lussemburgo, dove gli elettori sono liberi di esprimere le proprie preferenze oltre che all'interno di una sola lista, anche tra le diverse liste.

In Svezia, ad esempio, gli elettori possono sia modificare l'ordine delle liste (se un candidato riceve almeno il 5% del totale dei voti espressi per quella lista), sia aggiungere ulteriori nomi sulle schede elettorali.

Dall'altro lato, sono tredici gli Stati membri che hanno optato per un sistema che esclude il voto di preferenza.²³⁰

²³⁰ Corbett, Jacobs e Shackleton, *op. cit.*, pp. 19-20. Cfr. *infra* Allegato 2.

3.2.4 L'impiego di soglie di sbarramento

Il problema della rappresentanza delle formazioni politiche minori al Parlamento europeo, comporta da un lato la necessità di garantire una certa visibilità a partiti e movimenti che godono di un qualche seguito significativo, e dall'altro lato di evitare un'eccessiva frammentazione delle varie componenti politiche al suo interno.

Il principale argomento sostenuto contro le soglie di sbarramento è che la loro adozione esclude una parte rilevante dell'opinione pubblica dalla rappresentanza, laddove invece la tesi a favore delle soglie di sbarramento, oltre ad evitare l'accesso alla piattaforma politica da parte di piccoli partiti di frangia estremista, mira soprattutto a scoraggiare una consistente frammentazione politica.²³¹

Al fine di omogeneizzare i sistemi elettorali dei vari Stati membri per l'elezione del Parlamento europeo, la Decisione 2002/772/CE/Euratom ha stabilito, all'articolo 2-*bis*, che seppur gli Stati membri, per evitare un'eccessiva parcellizzazione della rappresentanza, «possono prevedere la fissazione di una soglia minima per l'attribuzione dei seggi», non possono tuttavia innalzare tale soglia, a livello nazionale, «oltre il 5% dei suffragi espressi». Si è ritenuto, infatti, che una soglia di sbarramento che non superi il 5% dei voti espressi sia sufficiente a garantire le formazioni partitiche medio-piccole. Tra gli Stati che hanno fatto ricorso alla clausola di sbarramento, diversi sono gli Stati che si vedono attribuito il maggior numero di seggi; probabilmente poiché le necessità di frenare un'eccessiva frammentazione rappresentativa aumenta al crescere dei seggi. Uniche eccezioni in

²³¹ *Ibid.*

tal senso sono il Regno Unito (che vedrà eletti 73 membri alle prossime elezioni del Parlamento europeo) e la Spagna (con 54), che, pur usufruendo di un elevato numero di seggi in Parlamento, non hanno previsto alcuna clausola di sbarramento. Privi di clausole di sbarramento sono anche la Bulgaria, i Paesi Bassi, il Belgio, il Portogallo, la Danimarca, la Finlandia, la Bulgaria, la Slovenia, Cipro, l'Estonia e il Lussemburgo.

Il 5% della clausola di sbarramento è, invece, previsto in Croazia, in Francia²³², in Polonia, nella Repubblica ceca, in Ungheria, in Romania, in Slovacchia (sia per le liste di partito che per le coalizioni), in Lituania e in Lettonia. La soglia è generalmente riferita all'intero territorio nazionale, tuttavia, in Francia tale soglia si riferisce alla cifra elettorale di lista a livello di circoscrizione.

Tre sono gli Stati in cui la soglia è fissata al 4%: Austria, Italia e Svezia. In Grecia è prevista una soglia di sbarramento del 3%.²³³

Infine, per ciò che riguarda la Germania occorre evidenziare che il 9 novembre 2011 la Corte costituzionale tedesca ha dichiarato illegittima la soglia di sbarramento del 5% per le elezioni del Parlamento europeo così come stabilita dall'articolo 2, comma 7 dell'*Europawahlgesetz* (Atto relativo alle elezioni europee) del 16 giugno 1978. Ad avviso della Corte, tale soglia di sbarramento viola i principi dell'uguaglianza nel diritto di voto e delle pari opportunità dei partiti politici. La

²³² La legge che disciplina in Francia le elezioni parlamentari europee è la legge n. 77-729 del 7 luglio 1977, da ultimo modificata dalla legge n. 2009-39 del 13 gennaio 2009, che, all'articolo 3, comma 2, afferma che "i seggi sono ripartiti, nella circoscrizione, tra le liste che hanno ottenuto almeno il 5% dei suffragi espressi con metodo proporzionale, seguendo la regola della media più alta".

²³³ Cfr. il *dossier* comparatistico della Corte costituzionale, (a cura di) P. Passaglia, *op. cit.*, pp. 6-7.

decisione del giudice delle leggi tedesco è di particolare rilievo poiché rappresenta un *revirement* rispetto a una precedente decisione del 1979²³⁴ e poiché racchiude diverse considerazioni relative al funzionamento, *nella prassi*, del Parlamento europeo e al sistema istituzionale dell'Unione.²³⁵ La Corte costituzionale tedesca ricorda come il Parlamento europeo sia un organo sovranazionale, rappresentativo dei popoli dell'Unione europea, le cui particolarità strutturali non possono essere adoperate per giustificare deroghe al principio di uguaglianza nel diritto interno²³⁶, in particolare, rispetto al principio dell'uguaglianza del voto e delle pari opportunità dei partiti politici.²³⁷ La Corte afferma infatti che ogni elettore deve poter influire nella stessa misura sia sull'esito elettorale, sia, all'interno di un sistema di voto proporzionale, sulla composizione dell'organo rappresentativo da eleggere. Ritiene la Corte che, se da un lato la rimozione della clausola di sbarramento incentiva un aumento del numero dei partiti tedeschi rappresentati al Parlamento europeo, dall'altro lato un aumento dei partiti con uno o due rappresentanti al Parlamento europeo non pregiudica la capacità di operare di quest'ultimo. In particolare, si evidenzia come i gruppi parlamentari europei non subirebbero un pregiudizio nella loro capacità di raggiungere accordi ed agire in maniera coesa se altri partiti

²³⁴ Nel 1979, infatti, la Corte costituzionale tedesca aveva affermato la legittimità della clausola di sbarramento prevista dall'*Europawahlgesetz* alla luce dei considerevoli poteri attribuiti al Parlamento europeo dai Trattati. Secondo la Corte, la previsione di una soglia di sbarramento era giustificata dal livello di frammentazione del Parlamento europeo. Inoltre, l'adozione di una soglia di sbarramento da parte del legislatore tedesco era conforme all'adozione di simili soglie anche nel resto degli altri nove Stati allora facenti parte della Comunità economica europea.

²³⁵ G. Delledonne, "Il *Bundesverfassungsgericht*, il Parlamento europeo e la soglia di sbarramento del 5%: un (altro) ritorno del *sonderweg*?", in: *Associazione italiana dei costituzionalisti*, rivista n. 1/2012, 14 marzo 2012, pp. 1-2.

²³⁶ Lo scrutinio condotto dal *Bundesverfassungsgericht* attiene esclusivamente al rispetto da parte dell'*Europawahlgesetz* del 1978 del diritto costituzionale tedesco e dunque, della sua legittimità rispetto alla Legge fondamentale del 1949 e ai principi costituzionali in materia elettorale.

²³⁷ Tali principi si desumono dall'articolo 3, comma 1 della Legge fondamentale.

facessero ingresso nell'assemblea rappresentativa europea. Inoltre, secondo la Corte, il fatto che il Parlamento europeo non si caratterizzi per la contrapposizione tra maggioranza di governo e opposizione²³⁸ permetterebbe ai gruppi parlamentari *“una certa apertura nei confronti dei deputati che ne fanno parte”*²³⁹. Altro rimedio contro un'eccessiva frammentazione è dato dai requisiti stringenti per la costituzione dei gruppi previsti dall'articolo 30 del Regolamento interno dell'Assemblea: almeno venticinque deputati provenienti da almeno un quarto degli Stati membri.²⁴⁰ Sulla scia di tali argomentazioni il *Bundesverfassungsgericht* ha ritenuto che *“anche altri piccoli partiti, che sarebbero rappresentati in Parlamento se venissero meno le soglie di sbarramento, possono aderire ai gruppi esistenti”*²⁴¹. Soffermendosi poi sulla tradizionale cooperazione fra i popolari e i socialisti all'interno del Parlamento europeo, la Corte evidenzia come la ricerca di un consenso fra questi due gruppi sia indipendente dal numero dei deputati non iscritti e dai gruppi più piccoli. Anche ipotizzando un venir meno del legame fra i due maggiori gruppi parlamentari, *“l'effettività della vita del Parlamento europeo è caratterizzato dal fatto che in assenza di coalizioni durature sui singoli oggetti delle votazioni si costituiscano ogni volta nuove maggioranze. I gruppi tradizionali del Parlamento europeo si sono dimostrati inclini alla cooperazione e sono in grado di organizzare le necessarie maggioranze per le singole votazioni”*²⁴². Ancora, la Corte riconosce che *“il*

²³⁸ La sentenza sul punto, al par. 118, afferma come segue: *“Il Parlamento europeo non elegge un Governo dell'Unione che dipenderebbe dal suo ininterrotto sostegno. Né la legislazione dell'Unione dipende da una costante maggioranza al Parlamento europeo, costituita da una stabile coalizione di gruppi determinati e alla quale si contrappone un'opposizione”*.

²³⁹ Par. 103.

²⁴⁰ G. Delledonne, *op. cit.*, p. 6.

²⁴¹ Par. 105.

²⁴² Par. 110.

Parlamento europeo non elegge un Governo dell'Unione che dipenderebbe dal suo ininterrotto sostegno. Né la legislazione dell'Unione dipende da una costante maggioranza al Parlamento europeo, costituita da una stabile coalizione di gruppi determinati e alla quale si contrappone un'opposizione"²⁴³.²⁴⁴ Infine, occorre evidenziare che, secondo il *Bundesverfassungsgericht*, la clausola di sbarramento del 5% "può avere dissuaso un numero non determinabile di elettori dal votare un piccolo partito, di per sé preferito, ma può anche avere fatto sì che alcuni elettori a scopo dimostrativo abbiano dato il voto a piccoli partiti in considerazione della verosimile assenza di conseguenze di questa decisione di voto [sull'esito finale]"²⁴⁵.²⁴⁶

In seguito a tale pronuncia, il 13 giugno 2013 il *Bundestag* ha adottato una modifica all'*Europawahlgesetz* in conformità a quanto statuito dal *Bundesverfassungsgericht*²⁴⁷ abbassando così la soglia di sbarramento dal 5% al 3%.²⁴⁸ Tuttavia, con una recente pronuncia del 26 febbraio 2014, la Corte costituzionale tedesca ha statuito l'incostituzionalità anche della soglia del 3%.²⁴⁹

²⁴³ Par. 118.

²⁴⁴ Così Delledonne, *op. cit.*, p. 7.

²⁴⁵ Par. 141.





²⁴⁶ Delledonne, *op. cit.*, p. 8.

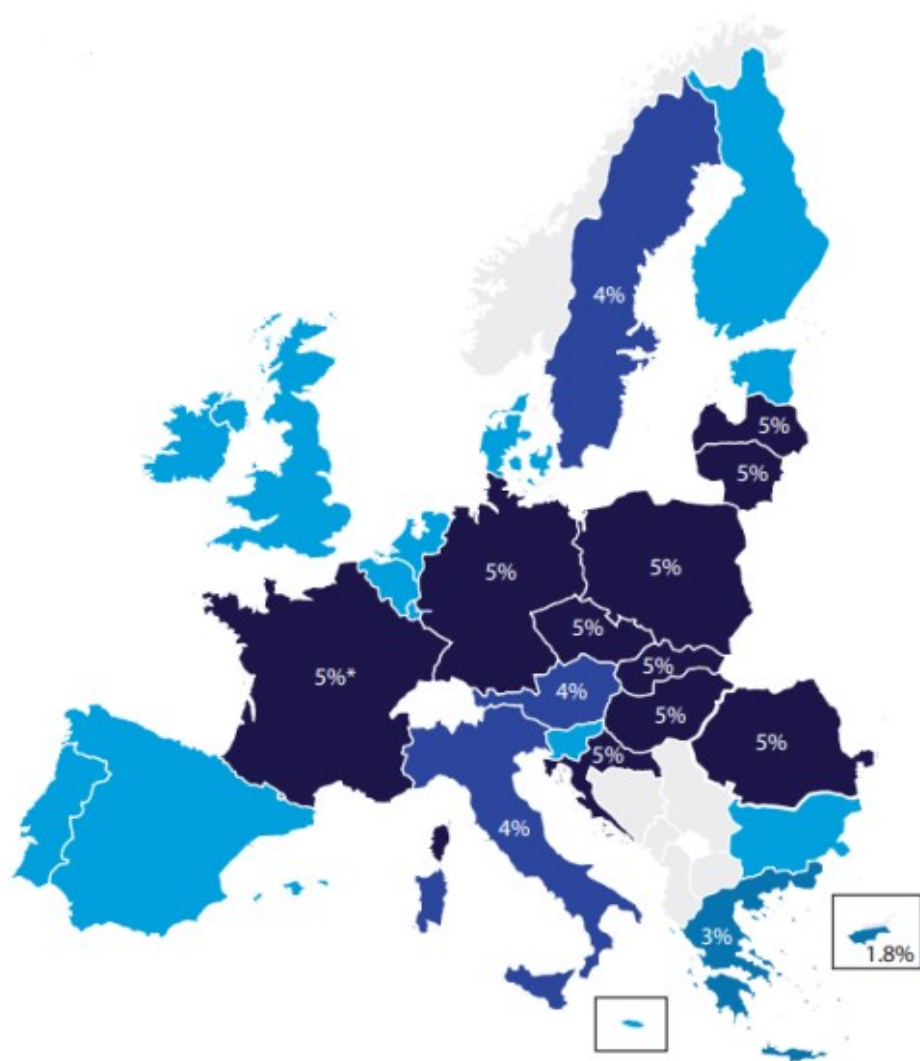
²⁴⁷ La decisione della Corte costituzionale tedesca è disponibile al seguente indirizzo:

http://www.bverfg.de/entscheidungen/cs20111109_2bvc000410.html

²⁴⁸ Alcuni hanno tuttavia sostenuto che con la sentenza del 2011 la Corte si sarebbe in realtà mostrata contraria all'adozione di qualsiasi soglia di sbarramento per le elezioni del Parlamento europeo, dunque, anche la soglia del 3% sarebbe incostituzionale. Sul punto cfr. E. M. Poptcheva, "Electoral thresholds in European elections. Developments in Germany", in: *Library Briefing/Library of the European Parliament*, 25 luglio 2013, disponibile su: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130606/LDM_BRI\(2013\)130606_RE_V1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130606/LDM_BRI(2013)130606_RE_V1_EN.pdf)

²⁴⁹ Cfr. <http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg14-014en.html>

-  Nessuna soglia
-  Inferiore al 4%
-  Inferiore al 5%
-  5%



Principi
In Germania la soglia di sbarramento è passata dal 5% al 3%.

3.2.5 Cittadinanza e diritto di voto

I rivoluzionari francesi o americani ritenevano che la democrazia fosse l'uguaglianza delle condizioni politiche, cioè l'abolizione dei privilegi di casta riconoscendo il diritto di voto a tutti i cittadini (di sesso maschile e, negli Stati Uniti, di pelle bianca). Tocqueville sosteneva che l'uguaglianza conferisce agli uomini "il gusto delle istituzioni libere" e che ogni cittadino deve poter contare su "un governo del quale ha eletto il capo e controlla le azioni". Pierre Rosanvallon considera il diritto di voto come «l'uguaglianza aritmetica più elementare, nonché l'unica espressione adeguata di una giusta ripartizione dei diritti». Tuttavia, per le elezioni del Parlamento europeo questi principi rimangono per il momento alquanto teorici.²⁵⁰

L'avvento dell'istituto della cittadinanza europea è da ricondursi al Trattato di Maastricht il quale, per la prima volta, al fine di delineare i tratti salienti di una nuova unione politica europea, afferma che la cittadinanza dell'Unione si aggiunge a quella nazionale e dunque, che chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro è anche cittadino dell'Unione.²⁵¹ Una dichiarazione allegata all'atto finale della Conferenza di Maastricht specifica che «ogniqualevolta nel Trattato che istituisce la Comunità europea si fa riferimento a cittadini degli Stati membri, la questione se una persona abbia la nazionalità di questo o quello Stato membro sarà definita soltanto in riferimento al diritto nazionale dello Stato membro interessato». La cittadinanza

²⁵⁰ S. Goulard e M. Monti, *La democrazia in Europa*, Rizzoli, 2012, pp. 41-42.

²⁵¹ Tale cittadinanza conferisce nuovi diritti e nuovi doveri ai cittadini dell'Unione: il diritto di circolare e risiedere liberamente nella Comunità; il diritto di votare e di essere eletti alle elezioni europee e comunali nello Stato di residenza; il diritto alla tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di uno Stato membro diverso da quello d'origine nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui hanno la cittadinanza non è rappresentato; il diritto di petizione dinanzi al Parlamento europeo e il diritto di sporgere denuncia al Mediatore europeo.

europea non limita dunque la competenza di ciascuno Stato membro a stabilire propri criteri per l'attribuzione della nazionalità. In tal senso si è espressa la stessa Corte di giustizia dell'Unione europea la quale, con riferimento al diritto di circolazione di una persona munita di doppia cittadinanza ha affermato che «la determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra, in conformità al diritto nazionale, nella competenza di ciascuno Stato membro»²⁵². Nella stessa pronuncia si specifica che tale competenza, benché spetti agli Stati membri, deve «essere esercitata nel rispetto del diritto comunitario», senza tuttavia chiarire quali limiti potrebbe stabilire il diritto comunitario al riguardo. Ancora, in una pronuncia successiva²⁵³, la Corte ha poi affermato che, ai fini dell'applicabilità delle disposizioni relative alla libera di circolazione, uno Stato membro non può sindacare l'attribuzione della cittadinanza conferita da un altro Stato membro, pretendendo requisiti ulteriori per il riconoscimento di tale cittadinanza.²⁵⁴

Ogni Stato membro è dunque libero nel conferire la propria cittadinanza. Diversamente dagli Stati Uniti dove l'acquisizione della cittadinanza è regolata dalla legge federale, nell'Unione europea il riconoscimento della cittadinanza spetta agli Stati membri sulla base delle proprie disposizioni nazionali cosicché, l'Unione europea non esercita alcun tipo di controllo su chi possa essere considerato cittadino

²⁵² Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 7 luglio 1992, *Micheletti*, causa C-369/90, in «Raccolta», 1992, p. I-4239.

²⁵³ Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 19 ottobre 2004, *Chen*, causa C-200/02, in «Raccolta», 2004, p. I-9925.

²⁵⁴ G. Gaja e A. Adinolfi, *op. cit.*, pp. 14-15.

dell'Unione o meno, e dunque avere il diritto di eleggere i rappresentanti al Parlamento europeo.²⁵⁵

Il testo del defunto “Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa”, nel suo articolo I-1, sotto la rubrica “Istituzione dell'Unione”, dichiarava la “volontà dei cittadini e degli Stati d'Europa di costruire un futuro comune”. Il testo del Trattato di Lisbona è andato oltre ed ha fatto direttamente riferimento ai «cittadini dell'Unione».²⁵⁶

L'istituto della «cittadinanza dell'Unione», quale simbolo dell'intensità del vincolo esistente fra gli Stati membri e l'Unione europea è attualmente disciplinato negli articoli 9 del TUE e 20-25 del TFUE in cui si afferma che presupposto della cittadinanza dell'Unione è la «cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce»²⁵⁷.

L'espressione «si aggiunge» ha sostituito la precedente formula letterale che definiva la cittadinanza europea come «complementare» alla cittadinanza nazionale. Benché questa variante linguistica abbia fatto discutere, non sembra tuttavia che il testo

²⁵⁵ J. Toplak, *op. cit.*, p. 19.

²⁵⁶ L. Moccia, “Cittadinanza e democrazia nell'Europa in crisi: quale via all'Unione politica”, in: *Cittadinanza europea*, n. 2, 2012, p. 64.

²⁵⁷ L'articolo 9 del TUE recita come segue: «L'Unione rispetta, in tutte le sue attività, il principio dell'uguaglianza dei cittadini, che beneficiano di uguale attenzione da parte delle sue istituzioni, organi e organismi. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce.» L'articolo 20 del TFUE, al comma 1, statuisce che: «È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce.» L'articolo 22 TFUE riconosce poi, al comma 1, che «Ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato» e, al comma 2, che «...ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato».

normativo di Lisbona preluda ad una emancipazione dello status di cittadino europeo rispetto alla cittadinanza nazionale.²⁵⁸

Il riferimento alla cittadinanza dell'Unione riflette la democrazia rappresentativa ed il suo fondamento (la sovranità popolare) all'interno del contesto dell'Unione europea. Benché infatti la mancanza di un *demos* europeo renda problematico il tema della legittimazione democratica dell'Unione e del suo sistema politico-istituzionale, il riferimento diretto a una "sovranità dei cittadini" dell'Unione, mira a conferirle una sorta di legittimazione democratica. Pur senza riferirsi a un *popolo* europeo, il diritto primario dell'Unione, attraverso l'istituto della *cittadinanza* europea, riconosce una nuova forma di cittadinanza "autonoma", addizionale e complementare alla cittadinanza nazionale, legittimando così democraticamente l'unione dei popoli dell'Europa.²⁵⁹

Nel contesto di legittimità del Parlamento europeo la definizione di cittadinanza europea assume un valore significativo giacché il diritto di voto costituisce uno dei tratti più significativi della cittadinanza dell'Unione ed è considerato un elemento essenziale al fine di favorire il diritto di circolazione all'interno dell'Unione europea.

In tutti i paesi dell'Unione il diritto di voto è riconosciuto a coloro che abbiano compiuto il diciottesimo anno di età. Fa eccezione l'Austria in cui la soglia scende a coloro che hanno compiuto sedici anni. Inoltre, il voto è considerato obbligatorio in

²⁵⁸ M. Cartabia, "Diritti fondamentali e cittadinanza dell'Unione dopo Lisbona", in: *Prove di Europa unita*, a cura di G. Amato e R. Gualtieri, Passigli Editori, Firenze, 2013, p. 250.

²⁵⁹ L. Moccia, *op. cit.*

Belgio, a Cipro, in Grecia e in Lussemburgo. In Italia, rientra tra i doveri del cittadino.²⁶⁰

L'articolo 22 TFUE riconosce ad ogni cittadino dell'Unione, residente in uno Stato membro di cui non è cittadino, il diritto di voto nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato. A tal riguardo però, la nozione di residenza varia da uno Stato all'altro. Alcuni paesi come l'Estonia, la Finlandia, la Francia, la Polonia, la Romania e la Slovenia richiedono il domicilio o la residenza abituale sul territorio elettorale; altri, come Cipro, la Danimarca, la Grecia, l'Irlanda, il Lussemburgo, la Slovacchia, la Svezia e il Regno Unito richiedono che vi si soggiorni abitualmente; altri ancora, tra cui il Belgio e la Repubblica ceca, richiedono che si sia iscritti all'anagrafe.²⁶¹

Ci si è chiesti, inoltre, se uno Stato membro fosse libero di permettere a cittadini di paesi terzi di partecipare alle elezioni europee e se questo diritto fosse riservato soltanto a persone collegate in qualche modo allo Stato membro o all'Unione europea. Vi sono alcuni Stati che hanno riconosciuto il diritto di voto alle elezioni europee a persone non cittadine di alcuno Stato membro dell'Unione.²⁶² Uno di questi è il Regno Unito che ha assicurato il diritto di voto a cittadini indiani, pakistani ed appartenenti ad altri paesi del Commonwealth che risiedono nel paese. Nel 2004, poi, il Regno Unito ha esteso tale diritto ai cittadini residenti in

²⁶⁰ Corbett, Jacobs e Shackleton, *op. cit.*

²⁶¹ R. Raffaeli, *Il Parlamento europeo: modalità di elezione*, luglio 2013, disponibile su: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU_1.3.4.pdf

²⁶² J. Toplak, *op. cit.*

Gibilterra.²⁶³ O ancora, se vi sono Stati che hanno optato per concedere ai cittadini residenti al di fuori dell'Unione la possibilità di esprimere il proprio voto via posta o tramite la propria ambasciata, altri Stati, come ad esempio i Paesi Bassi, escludono dal voto per il Parlamento europeo (e per gli organismi elettivi nazionali) i propri cittadini che non risiedano o non siano domiciliati nel territorio metropolitano.²⁶⁴

L'esistenza di una tale varietà di disposizioni nazionali relative al conferimento della cittadinanza genera inevitabilmente un accesso ineguale ai diritti garantiti dall'Unione europea tra uno Stato e l'altro.²⁶⁵

Un altro aspetto tutt'altro che uniforme tra gli Stati membri riguarda anche la posizione di cittadini di uno Stato che abbiano vissuto all'estero per un lungo periodo. Sebbene conservino il diritto di eleggere i membri del Parlamento europeo, i

²⁶³ Sul punto si è pronunciata, su ricorso della Spagna, la Corte di Giustizia dell'Unione europea nella sentenza del 12 settembre 2006, causa C-145/04, *Spagna c. Regno Unito* (in *Raccolta*, p. I-7917 e ss.) la quale ha sottolineato che la nozione di elettore in uno Stato dell'Unione quale il Regno Unito «deve infatti essere intesa facendo riferimento al concetto di elettore definito dalla normativa del Regno Unito», non contrastando con il diritto dell'Unione europea il fatto che «per ragioni legate alla sua tradizione costituzionale, il Regno Unito ha scelto (...) di concedere il diritto di elettorato attivo e passivo ai QCC [*qualifying Commonwealth citizens*] in possesso di condizioni che indichino un legame specifico con il territorio per il quale le elezioni sono organizzate», dunque anche senza essere cittadini dell'Unione. Ne consegue che, «in mancanza, nei trattati comunitari, di disposizioni che indichino in modo esplicito e preciso chi siano i beneficiari del diritto di elettorato attivo e passivo per il Parlamento europeo, non sembra che sia contraria al diritto comunitario la scelta del Regno Unito di applicare alle elezioni per tale Parlamento organizzate a Gibilterra le condizioni di voto attivo e passivo previste dalla sua normativa nazionale sia per le elezioni nazionali nel Regno Unito che per le elezioni dell'assemblea legislativa di Gibilterra».

²⁶⁴ Al riguardo la Corte di giustizia, nella sentenza del 12 settembre 2006, causa C-300/04, *Eman e Sevigner c. College van burgemeester en wethouders van Den Haag*, (in *Raccolta*, p. I-8055 e ss.) ha rilevato che «allo stato attuale del diritto comunitario nulla osta a che gli Stati membri definiscano, nel rispetto del diritto comunitario, le condizioni per il diritto di elettorato attivo e passivo per le elezioni del Parlamento europeo facendo riferimento al criterio della residenza sul territorio nel quale le elezioni sono organizzate», tuttavia, ha precisato la Corte, «il principio di parità di trattamento osta a che i criteri scelti comportino che siano trattati in maniera diversa cittadini che si trovano in situazioni comparabili, senza che tale diversità di trattamento sia oggettivamente giustificata».

²⁶⁵ A. Duff, "Post-national democracy and the reform of the European Parliament", in: *Notre Europe*, ottobre 2010, p. 38, disponibile su: <http://www.notre-europe.eu/media/postnationaldemocracy-democratiepостнационаледуффнеoct10.pdf?pdf=ok>

cittadini dell'Unione di alcuni Stati membri²⁶⁶ vengono privati dell'esercizio del loro diritto di voto quando risiedono da un certo periodo di tempo all'estero.²⁶⁷

Se dunque accanto alle ventotto diverse disposizioni elettorali, si considera che esistono anche ventotto diverse legislazioni nazionali in materia di cittadinanza e di diritto di voto, si può ben comprendere quanto sia difficile per l'Unione promuovere un programma di totale armonizzazione.²⁶⁸

3.3 L'elezione di sette legislature: cosa ha prodotto e cosa c'è da aspettarsi?

3.3.1 Affluenza alle urne

Sette sono state le tornate elettorali che hanno contrassegnato l'elezione del Parlamento europeo: 1979, 1984, 1989, 1994, 1999, 2004 e 2009. Durante questo lungo arco di tempo, le competizioni che si sono susseguite si sono contraddistinte per esser state per lo più competizioni nazionali piuttosto che campagne elettorali coordinate a livello europeo. Le questioni in gioco sono infatti state da sempre principalmente nazionali e la competizione politica è stata percepita come un modo per testare la popolarità o meno di governo e opposizione nei vari Stati membri. Inoltre, in numerosi paesi le elezioni europee sono spesso state indette negli stessi

²⁶⁶ Cipro, Danimarca, Irlanda, Malta e Regno Unito.

²⁶⁷ Cfr. la Relazione 2010 della Commissione europea sulla cittadinanza dell'Unione, COM(2010) 603 def.; cfr. inoltre la Comunicazione della Commissione europea COM(2014) 33 def. che affronta le conseguenze della privazione del diritto di voto dei cittadini dell'Unione che esercitano il diritto alla libera circolazione.

²⁶⁸ A. Duff, *op. cit.*, p. 39.

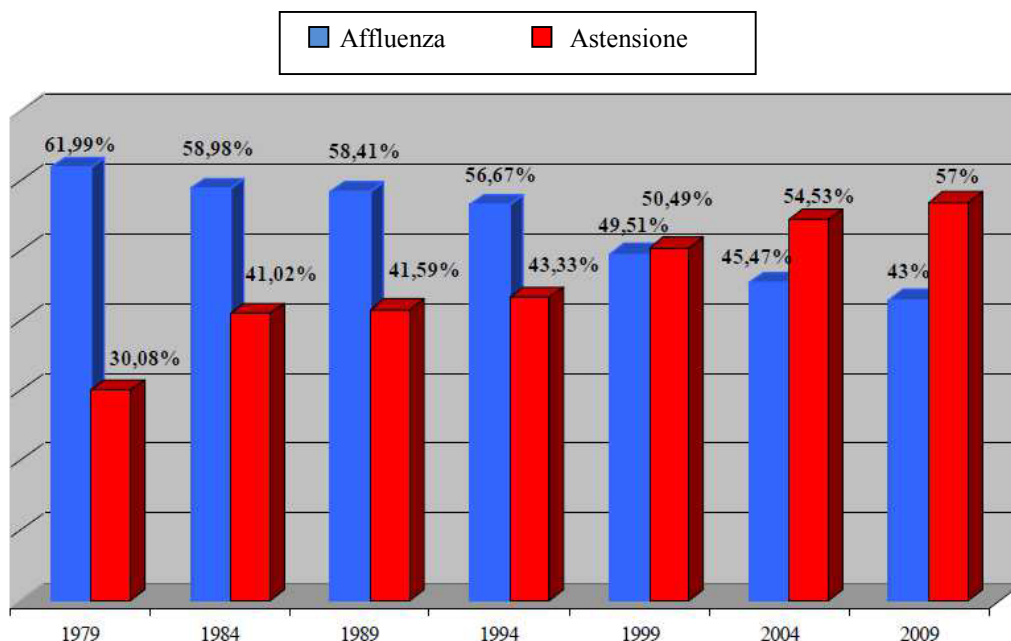
giorni delle elezioni nazionali e ciò ha reso ancor più difficile riuscire a separare gli argomenti politici o comunque garantire un'identità europea alle stesse.

Allo stesso tempo, però, l'affermarsi di posizioni europee su questioni specifiche è diventato sempre più evidente: la politica ambientale, la legislazione sociale, la politica regionale e la più generale politica di sviluppo Unione europea hanno iniziato ad attirare l'attenzione di partiti e coalizioni che si sono dichiarati favorevoli o contrari alle varie istanze europee. Vi sono stati partiti, come i Socialisti, i Popolari, i Liberali e i Verdi, che si sono presentati alle elezioni con manifesti comuni in tutta Europa. L'utilizzo di tali manifesti da parte dei partiti politici nazionali si è dimostrato variabile da un paese all'altro, ma è tuttavia cresciuto nel tempo.²⁶⁹

L'affluenza alle urne per l'elezione dell'assemblea europea è stata piuttosto variegata da paese a paese. Graduale è stato comunque il suo declino. Nel corso di trenta anni l'affluenza alle elezioni è diminuita di quasi 19 punti percentuali, passando dal 61,99% del 1979 al 43% del 2009. Il tasso di astensione è cresciuto di quasi 27 punti percentuali: dal 30,08% del 1979 al 57% del 2009 (Figura 2).

²⁶⁹ Corbett, Jacobs, Shackleton, *op. cit.*, p. 31.

Figura 2: Affluenza e astensione alle elezioni europee



Fonte: Parlamento europeo, Direzione generale della Comunicazione, Unità di monitoraggio dell'opinione pubblica, *Ricerca documentale sulle elezioni europee 2009*, Bruxelles 13 novembre 2012, disponibile su: http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2012/research/Desk_research_Abstention_principal_enseignements_IT_v2.pdf

Tuttavia, il declino nella percentuale dei votanti non ha interessato soltanto il Parlamento europeo, ma è stata una sfida che la maggior parte delle democrazie ha dovuto affrontare negli ultimi anni. C'è stato, per esempio, un calo di affluenza del 20% alle elezioni per il *Bundestag* tedesco tra il 1976 e il 2009; così come un calo del 21% ha interessato le elezioni dell'Assemblea francese dal 1973 al 2007. Anche i paesi dell'Europa centro-orientale sono stati interessati da una continua diminuzione dell'affluenza alle urne, sia per le elezioni nazionali che per le europee. Nel 2009, ad esempio, l'affluenza è stata inferiore al 30% in ben sei dei dodici paesi che hanno aderito tra il 2004 e il 2007 all'Unione europea; e inferiore alla media dell'Unione

del 43% in ben otto di questi. Un eccezione a tale *trend* è invece rappresentato dalla Danimarca e dalla Svezia che nel 2009 hanno visto la più alta affluenza alle urne dal loro ingresso nell'Unione europea.²⁷⁰

Da un'indagine condotta da Eurobarometro nel 2009 è emerso che l'alto tasso di astensione alle elezioni europee è principalmente dovuto ad una generale disaffezione dei cittadini nei confronti della politica; segue la percentuale di coloro che credono che il voto alle europee non abbia particolari conseguenze e non cambi più di tanto la situazione politica dal momento che tali elezioni non conducono alla formazione di un governo; inoltre, diffuso è il disinteresse politico e soprattutto nei confronti dell'Unione europea a causa di una disinformazione sui programmi dell'Unione e sui suoi indirizzi politici; disinformazione che si manifesta altresì durante la campagna per il Parlamento europeo.²⁷¹

²⁷⁰ *Ibid.*

²⁷¹ Eurobarometro, Desk research, *Post-election survey EB71.3. European Elections 2009*, p. 22, disponibile su: http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2012/research/Report_DeskResearch_Abstentionism_PostElections2009_%20EN.pdf; sul punto cfr. anche W. Gagatsek, "Campaigning in the European Parliament elections", in: *The 2009 Elections to the European Parliament*, (ed.) Wojciech Gagatsek, European University Institute, 2010, pp. 13-19.

Tabella 3: 1979-2009 affluenza alle elezioni europee per Stato membro

Stati membri	1979	1984	1989	1994	1999	2004	2009	Variatione 2009-2004
Belgio	91,36%	92,09%	90,73%	90,66%	91,05%	90,81%	90,39%	-0,42
Danimarca	47,82%	52,38%	46,17%	52,92%	50,46%	47,89%	59,54%	+11,65
Germania	65,73%	56,76%	62,28%	60,02%	45,19%	43,00%	43,30%	+0,3
Irlanda	63,61%	47,56%	68,28	43,98%	50,21%	58,58%	58,64%	+0,06
Francia	60,71%	56,72%	48,80%	52,71%	46,76%	42,76%	40,63%	-2,13
Italia	85,65%	82,47%	81,07%	73,60%	69,76%	71,72%	65,05%	-6,67
Lussemburgo	88,91%	88,79%	87,39%	88,55%	87,27%	91,35%	90,75%	-0,6
Paesi Bassi	58,12%	50,88%	47,48%	35,69%	30,02%	39,26%	36,75%	-2,51
Regno Unito	32,35%	32,57%	36,37%	36,43%	24,00%	38,52%	34,70%	-3,82
Grecia		80,59%	80,03%	73,18%	70,25%	63,22%	52,61%	-10,61
Spagna			54,71%	59,14%	63,05%	45,14%	44,90%	-0,24
Portogallo			51,10%	35,54%	39,93%	38,60%	36,78%	-1,82
Svezia					38,84%	37,85%	45,53%	+7,68
Austria					49,40%	42,43%	45,97%	+3,54
Finlandia					30,14%	39,43%	40,30%	+0,87
Repubblica ceca						28,30%	28,20%	-0,1
Estonia						26,83%	43,90%	+17,07
Cipro						72,50%	59,40%	-13,1
Lituania						48,38%	20,98%	-27,4
Lettonia						41,34%	53,70%	+12,36
Ungheria						38,50%	36,31%	-2,19
Malta						82,39%	78,79%	-3,6
Polonia						20,87%	24,53%	+3,66
Slovenia						28,35%	28,33%	-0,02
Slovacchia						16,97%	19,64%	+2,67
Bulgaria							38,99%	-
Romania							27,67%	-
MEDIA	61,99%	58,98%	58,41%	56,67%	49,51%	45,47%	43,00%	-2,47

Fonte: Parlamento europeo, Direzione generale della Comunicazione, Unità di monitoraggio dell'opinione pubblica, *Ricerca documentale sulle elezioni europee 2009*, Bruxelles 13 novembre 2012, *op. cit.*

3.3.2 Le elezioni del 2009

Nel 1979, Karlheinz Reif e Hermann Schmitt pubblicarono un articolo sull'*European Journal of Political Research* evidenziando quanto le prime elezioni

europee fossero diverse dalle elezioni nazionali di ogni Stato membro.²⁷² In particolare, Reif e Schmitt evidenziarono come nei sistemi parlamentari e in quelli presidenziali le elezioni nazionali potessero identificarsi come elezioni di “primo-ordine”. A queste si affiancavano poi le elezioni di “secondo-ordine” in cui rientravano le elezioni subnazionali quali quelle municipali e quelle regionali.

Tale analisi portò, inoltre, a considerare le elezioni del Parlamento europeo, che si giocavano in un’arena nuova e poco familiare, anch’esse, come elezioni di secondo-ordine. Reif e Schmitt furono infatti i primi ad sottolineare l’anomalia delle elezioni europee in cui, contrariamente alle elezioni subnazionali, la posta in gioco era molto bassa e ciò avrebbe conseguentemente generato: un basso tasso di partecipazione; un modesto successo dei partiti in competizione e l’affermarsi sulla scena di piccoli partiti; la perdita di consenso elettorale per i partiti al governo.

Ci si è chiesti quanto, dopo trent’anni, le europee del 2009 potessero essere ancora considerate elezioni di secondo-ordine²⁷³ dal momento che: l’arena politica non era più tanto nuova per gli attori politici, questi ultimi avevano maturato una certa familiarità con tali competizioni, e gli elettori e i partiti avevano potuto in qualche

²⁷² Cfr. K. Reif e H. Schmitt, “Nine Second Order National Elections. A Conceptual Framework for the Analysis of European Elections Results”, in: *European Journal of Political Research*, vol. 8, n. 1, 1980, pp.3-44.

²⁷³ Al riguardo è stato inoltre evidenziato come le elezioni europee abbiano fino ad ora fallito come strumento democratico sotto due diversi aspetti: non sono riuscite ad esprimere le esigenze dei cittadini europei su questioni inerenti il processo di integrazione e decisionale europeo; inoltre, non sono riuscite a conferire una maggiore legittimazione democratica al Parlamento europeo e, più in generale, alla stessa Unione europea. Cfr. C. Stratulat e J. A. Emmanouilidis, “The European Parliament elections 2014. Watershed or, again, washed out?”, in: *European Policy Centre*, September 2013, p. 2.

modo testimoniare l'impatto delle elezioni del Parlamento europeo sulle politiche intraprese e sul loro vivere quotidiano.²⁷⁴

Esaminando la competizione europea del 2009 è emerso che il “secondo-ordine” delle elezioni europee non ha cessato di manifestarsi. Il generale tasso di affluenza, come evidenziato *supra* nella Figura 1, è continuato a decrescere. La quantità dei partiti nazionali rappresentati nell'assemblea europea ha raggiunto il numero di 168, tra cui molti nuovi e piccoli partiti (come ad esempio il partito dei Swedish Pirate) così come partiti antieuropei, populistici e appartenenti all'estrema destra. La frammentazione partitica è stata tuttavia centralizzata grazie alla presenza dei gruppi politici all'interno dell'emiciclo. I quattro maggiori gruppi del Parlamento europeo (PPE, Socialisti, ALDE e Verdi) hanno infatti concentrato l'80% dei seggi. Tuttavia, l'aggregazione post-elettorale in gruppi politici non ha fatto venir meno l'esistenza di un terreno fertile a livello europeo per i piccoli e nuovi partiti. Anche il terzo aspetto evidenziato da Reif e Schmitt è stato confermato nelle elezioni del 2009 in cui: dei 60 partiti rappresentanti i governi degli Stati membri, 39 hanno perso consenso durante le europee del 2009. I partiti di coalizione al governo nel 2009 hanno infatti perso consenso in 23 Stati membri (vedi Tabella 4).²⁷⁵

²⁷⁴ A. H. Trechsel, “How much ‘second-order’ were the European Parliament elections 2009?”, in: *The 2009 Elections to the European Parliament*, (ed.) Wojciech Gagatsek, European University Institute, 2010, pp. 3-4.

²⁷⁵ *Ibid.*; cfr. anche S. Hix e M. Marsh, “Second-order effects plus pan-European political swings: An analysis of European Parliament elections across time”, in: *Electoral Studies*, vol. 30, n. 1, p. 4.

Tabella 4: Perdita di consenso dei partiti nazionali al governo (differenza percentuale dei voti ottenuti dai partiti di governo: Elezioni europee 2009 e precedenti elezioni nazionali)

Paese	Differenza %	Reif e Schmitt 1980	Ultime elezioni nazionali
Ungheria	-25.8		2006
Irlanda	-20.3	-16.1	2007
Estonia	-20.1		2007
Francia	-19.8	-0.3	2007
Regno Unito	-19.5	+4.5	2005
Portogallo	-18.5		2005
Lettonia	-17.3		2008
Bulgaria	-13.6		2005
Paesi Bassi	-12.8	+2.2	2008
Germania	-10.7	-3.7	2005
Grecia	-9.5		2007
Lussemburgo	-8.8		2004
Malta	-8.8		2008
Belgio	-8.0	-0.1	2007
Slovenia	-5.8		2008
Svezia	-5.5		2008
Spagna	-4.9		2008
Danimarca	-3.8	-12.6	2007
Repubblica ceca	-3.5		2006
Slovacchia	-3.1		2008
Romania	-2.7		2008
Cipro	-1.8		2006
Austria	-1.6		2008
Italia	0.7	-1.8	2008
Polonia	1.0		2007
Finlandia	2.2		2007
Lituania	7.1		2008

Fonte: A. H. Trechsel, "How much 'second-order' were the European Parliament elections 2009?", in: *The 2009 Elections to the European Parliament*, (ed.) Wojciech Gagatek, European University Institute, 2010, p. 8.

Benché il secondo ordine delle elezioni europee non sia stato smentito durante l'ultima tornata elettorale, tuttavia alcuni progressi sono stati evidenziati all'interno della campagna condotta dalle principali famiglie partitiche europee con manifesti politici piuttosto marcati rispetto alle precedenti tornate elettorali.²⁷⁶ Ad ogni modo, ciò non è bastato ad evitare che in concreto i temi trattati dai vari partiti a livello

²⁷⁶ Sul punto cfr. J. Priestley, "European Political parties: the missing link", in: *Notre Europe*, ottobre 2010, p. 39, disponibile su: www.notre-europe.eu

nazionale siano rimasti prettamente legati ai programmi politici nazionali. Così, anche le campagne elettorali del 2009 si sono dimostrate essere tante quanti gli Stati membri dell'Unione. Ciò sarebbe stato oltremodo inevitabile considerando che i seggi al Parlamento europeo sono distribuiti su base nazionale, la legislazione elettorale differisce da paese a paese e le candidature sono stabilite a livello nazionale.²⁷⁷

Le elezioni del 2009, svoltesi in base alle regole previste del Trattato di Nizza del 2001, hanno prodotto 736 seggi²⁷⁸ e l'affermarsi di sette gruppi politici all'interno del Parlamento europeo.²⁷⁹

I due maggiori gruppi all'interno del Parlamento (PPE e S&D) hanno rappresentato il 61% dei seggi. Il PPE ha ottenuto il più alto numero di seggi (265); seguito dai Socialisti (con 184 seggi). Al terzo posto i Liberali di ALDE (con 84 seggi), seguiti dai Verdi/EFA (55), il gruppo dei Riformisti e Conservatori europei (54), il GUE/NGL (35), il gruppo dell'Europa della Libertà e della Democrazia (EFD) (32) ed infine i non iscritti ad alcun gruppo (27).

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, e dunque i maggiori poteri che sono stati riconosciuti al Parlamento europeo, primo fra tutti l'elevazione della procedura legislativa di co-decisione a "procedura legislativa ordinaria", ha fatto registrare una

²⁷⁷ R. Allegri, "I partiti politici a livello europeo fra autonomia politica e dipendenza dai partiti nazionali", *op. cit.*, p. 29.

²⁷⁸ Numero portato poi provvisoriamente a 754 con la modifica dell'articolo 21 del Protocollo n. 36 allegato al Trattato di Lisbona che recita come segue: «per il periodo della legislatura 2009-2014 restante alla data di entrata in vigore del presente articolo [...] ai 736 seggi esistenti sono aggiunti i diciotto seggi seguenti, con conseguente aumento provvisorio del numero totale dei membri del Parlamento europeo a 754 fino alla scadenza della legislatura 2009-2014».

²⁷⁹ Le elezioni del 2009 hanno inoltre testimoniato la scomparsa del vecchio gruppo UEN e la costituzione del nuovo gruppo ECR.

maggiore coesione all'interno dei gruppi parlamentari²⁸⁰ rispetto alla precedente legislatura (i membri dei gruppi parlamentari hanno votato in maniera omogenea rispetto al gruppo di appartenenza e non sulla base dei propri interessi nazionali). Il maggior livello di coesione è stato raggiunto dai Verdi/EFA, con un valore del 94.68%. A seguire il PPE e l'S&D (rispettivamente con 92.75% e 91.55%) che si sono mostrati più coesi rispetto ad ALDE (88.77%) e GUE-NGL (79.11%)²⁸¹ (Figura 3).

La formazione di coalizioni, ossia quanto spesso i diversi gruppi politici hanno votato assieme, si è invece caratterizzata sotto tre principali modalità²⁸²:

1. La formazione di una “grande coalizione” tra il PPE e i Socialisti dell'S&D, spesso supportata anche dai liberali dell'ALDE (nel 70% dei casi);
2. una coalizione di “centro-destra” formata da PPE, ALDE e ECR (nel 15% dei casi);
3. una coalizione di “centro-sinistra” composta dai Socialisti, l'ALDE, i Verdi e il GUE-NGL (nel restante 15% dei casi).

Il gruppo dell'ALDE è dunque risultato giocare un ruolo di primo piano all'interno del Parlamento in termini di alleanze, probabilmente anche perché questo gruppo, di

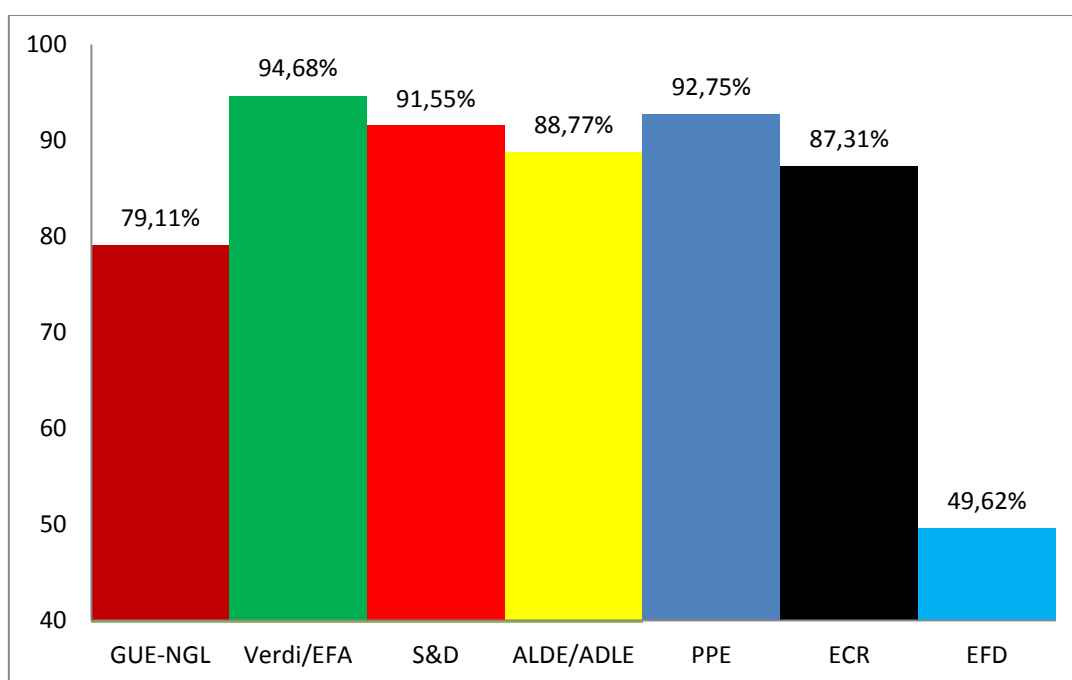
²⁸⁰ I membri dei gruppi politici del Parlamento europeo hanno votato nel periodo 14.07.2009 – 16.01.2014 in maniera omogenea rispetto al gruppo di appartenenza, seguendo le linee politiche del gruppo piuttosto che i propri interessi nazionali.

²⁸¹ Cfr. VoteWatchEurope, “Mid-term Evaluation of the 2009-2014 European Parliament. Legislative activity and decision-making dynamics”, in: *CEPS Special Reports*, 2012, p. 9; nonché, per un'analisi più aggiornata, di cui alla Figura 2: www.votewatch.eu

²⁸² Y. Bertoncini e V. Kreilinger, “What political balance of power in the next European Parliament”, in: *Notre Europe*, novembre 2013, p. 17, disponibile su: www.notre-europe.eu

ispirazione liberale, risulta essere particolarmente sensibile agli obiettivi politici dell'Unione: politiche economiche di libero mercato e politiche sociali liberali.

Figura3: Coesione dei gruppi politici all'interno del Parlamento europeo (14.07.2009 – 16.01.2014)



Fonte: VoteWatch Europe, disponibile su: www.votewatch.eu

3.3.3 Elezioni 2014: quale possibile scenario?

Le prossime elezioni per il Parlamento europeo avranno luogo in uno scenario differente rispetto al 2009.²⁸³ Ciò si prospetta sicuramente alla luce delle modifiche apportate, nel dicembre 2009, dal Trattato di Lisbona che, incidendo in parte

²⁸³ Sul punto cfr. F. Jacobs, "European Parliament Elections in Times of Crisis", in: *CEPS Intereconomics*, vol. 49, n. 1, 2014, p. 4 e ss., disponibile su: <http://www.ceps.eu/files/article/2014/02/Forum.pdf>; S. Hix, "Why the 2014 European Elections Matter: Ten Key Votes in the 2009-2013 European Parliament", in: *SIEPS European Policy Analysis*, n. 15, 2013, pp.1-2, disponibile su: http://www.sieps.se/sites/default/files/2013_15epa.pdf

sull'assetto politico-istituzionale dell'Unione, hanno anche potenziato la partecipazione politica del cittadino dell'Unione.²⁸⁴ Oltre all'aumento di poteri legislativi e budgettari in seno al Parlamento europeo, rilevante è anche la previsione contenuta nell'articolo 17, paragrafo 7 del TUE²⁸⁵ che, riguardo alla procedura di nomina del Presidente della Commissione europea, assegna al Parlamento europeo la responsabilità di eleggere il Presidente della Commissione europea, su proposta dal Consiglio europeo, tenuto dei risultati delle elezioni europee.²⁸⁶ Tale previsione rappresenta sicuramente una novità significativa per l'assemblea dei rappresentanti europei in rapporto a ciò che era precedentemente previsto dal Trattato di Nizza. Rispetto a quest'ultimo, infatti, viene ora conferita una maggiore rilevanza agli esiti elettorali del Parlamento e la stessa maggioranza necessaria in seno al Parlamento europeo per eleggere il Presidente della Commissione è divenuta la maggioranza dei membri che lo compongono e non più dei partecipanti al voto. Nella Comunicazione IP/13/215 del 12 marzo 2013,²⁸⁷ la Commissione europea ha esortato i partiti politici a nominare un candidato alla carica di Presidente della Commissione nelle prossime

²⁸⁴ Cfr. l'articolo 11 TUE ed in particolare il paragrafo 4 in cui si afferma che: "*Cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati*".

²⁸⁵ L'articolo 17, paragrafo 7, del TUE recita come segue: «Tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento europeo un candidato alla carica di presidente della Commissione. Tale candidato è eletto dal Parlamento europeo a maggioranza dei membri che lo compongono. Se il candidato non ottiene la maggioranza, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone entro un mese un nuovo candidato, che è eletto dal Parlamento europeo secondo la stessa procedura».

²⁸⁶ Cfr. S. Fabbrini, "The parliamentary election of the Commission President: constraints on the parliamentarization of the European Union", in: *Luiss School of Government, Working Paper Series, SOG-WP9/2013*.

²⁸⁷ Commissione europea, Comunicazione del 12 marzo 2013, "*Prepararsi alle elezioni europee 2014: rafforzare la democrazia e l'efficienza*", COM(2013) 126 def.

elezioni politiche e ad indicare chiaramente la loro affiliazione ad un partito politico europeo.²⁸⁸ Tale comunicazione dà seguito al discorso del Presidente della Commissione europea, José Manuel Barroso, sullo stato dell'Unione del 2012²⁸⁹ in cui questi ha sottolineato la necessità di approfondire il dibattito paneuropeo, esortando ad adoprarsi per rafforzare ulteriormente la dimensione europea delle elezioni; nonché, al “Piano per un'unione economica e monetaria autentica e approfondita” in cui la Commissione ha evidenziato l'importanza di un autentico dibattito europeo anche nel contesto delle prossime elezioni.²⁹⁰

Allo stesso modo, il Parlamento europeo è intervenuto con una Risoluzione del 22 novembre 2012²⁹¹ esortando i partiti politici europei a nominare candidati alla presidenza della Commissione e aspettandosi che tali candidati riescano ad esercitare un ruolo di guida nell'ambito della campagna elettorale parlamentare in particolare, presentando personalmente il loro programma in tutti gli Stati membri dell'Unione. Ancora, nel luglio 2013, il Parlamento europeo ha poi adottato una Risoluzione in cui *“invita i partiti politici ad assicurarsi che i nomi dei candidati scelti per presentarsi alle elezioni al Parlamento europeo siano resi pubblici almeno sei settimane prima dell'inizio delle votazioni elettorali”* e che i nomi dei rispettivi candidati alla presidenza della Commissione siano presentati con sufficiente anticipo rispetto alle

²⁸⁸ Sul punto, la Vicepresidente Viviane Reding ha sottolineato: *“Non si può costruire l'Europa senza la partecipazione degli europei. È fondamentale che i cittadini si esprimano sul processo evolutivo e sull'avanzamento dell'Unione europea”*, le raccomandazioni della Commissione europea, ha proseguito la Reding *“contribuiranno a rafforzare la voce del popolo nella democrazia europea e a creare sulle elezioni europee [...] un vero e proprio dibattito sul futuro dell'Europa”*.

²⁸⁹ Commissione europea, Presidente della Commissione europea, J. M. D. Barroso, *Discorso 2012 sullo stato dell'Unione*, SPEECH/12/596, Strasburgo, 12 settembre 2012.

²⁹⁰ Vedi: Commissione europea, IP/12/1272, Bruxelles, 28 novembre 2012.

²⁹¹ Parlamento europeo, *Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2012 sulle elezioni al Parlamento europeo nel 2014*, 2012/2829(RSP).

elezioni “*in modo da consentire ai medesimi di organizzare una campagna significativa su scala europea che si concentri su questioni europee basate sul programma del partito e su quello del candidato alla presidenza della Commissione proposto dal partito*”.²⁹²

Allo stato attuale, la strada più promettente per accrescere l'interesse dei cittadini e dei media nelle prossime elezioni europee sembra dunque essere la presentazione dei candidati alla presidenza della Commissione da parte dei partiti politici europei. Rispetto alle competizioni passate, tale novità potrà sicuramente stimolare ed incoraggiare la campagna elettorale a livello europeo con la presentazione di candidati che si sfideranno al fianco ai partiti politici. Tuttavia, non vi è alcuna garanzia che il candidato del partito politico europeo che otterrà il maggior numero di seggi in Parlamento verrà automaticamente eletto alla presidenza della Commissione.²⁹³ Sarà infatti fondamentale che lo stesso Consiglio europeo condivida la scelta proposta dal partito vincente dal momento che Parlamento europeo e Consiglio europeo sono entrambi congiuntamente responsabili del processo che porta all'elezione del Presidente della Commissione europea.²⁹⁴

²⁹² Parlamento europeo, *Risoluzione sul miglioramento delle modalità pratiche per lo svolgimento delle elezioni europee del 2014*, (2013/2012(INI)), A7-0219/2013, 4 luglio 2013.

²⁹³ C. Stratulat e J. A. Emmanouilidis, *op. cit.*, p. 6.

²⁹⁴ La Dichiarazione relativa all'articolo 17, paragrafi 6 e 7 del trattato sull'Unione europea recita come segue: «La conferenza ritiene che, conformemente alle disposizioni dei trattati, il Parlamento europeo e il Consiglio europeo siano congiuntamente responsabili del buono svolgimento del processo che porta all'elezione del presidente della Commissione europea. Pertanto, rappresentanti del Parlamento europeo e del Consiglio europeo procederanno, preliminarmente alla decisione del Consiglio europeo, alle consultazioni necessarie nel quadro ritenuto più appropriato. Conformemente all'articolo 17, paragrafo 7, primo comma tali consultazioni riguarderanno il profilo dei candidati alla carica di presidente della Commissione, tenendo conto delle elezioni del Parlamento europeo. Le modalità di tali consultazioni potranno essere precisate, a tempo debito, di comune accordo tra il Parlamento europeo e il Consiglio europeo».

Uno scenario differente rispetto alle passate competizioni europee deriva anche dal fatto che oggi l'Europa è al centro di numerosi dibattiti all'interno delle politiche nazionali e delle campagne elettorali negli Stati membri. Le circostanze evidenziano la diffusa percezione che l'Unione europea sia più “parte del problema” che non “la soluzione del problema”, e queste condizioni fanno pronosticare un notevole successo elettorale delle correnti politiche anti-europee. In tale ottica, le europee del 2014 potrebbero caratterizzarsi per maggiori dibattiti sul ruolo dell'Unione, sebbene in termini probabilmente negativi, e per una maggiore partecipazione al voto, presumibilmente a sostegno di forze euroscettiche.²⁹⁵ L'impressione prevalente è che gli equilibri politici europei potrebbero essere trasformati; e non in direzione di una maggiore integrazione.²⁹⁶ In tal senso si è espresso anche il Capo dello Stato italiano, Giorgio Napolitano, che, avvertendo su quanto l'idea della costruzione europea si sia “rimpicciolita”, ha espresso preoccupazione su come l'opinione pubblica tenda, in misura crescente, ad indicare le istituzioni europee, oltre che i partiti nazionali, colpevoli della crisi economica degli ultimi cinque anni.²⁹⁷

Allo stato attuale, il Parlamento europeo risulta composto da diversi gruppi parlamentari, tra loro distinti per orientamento politico e caratterizzati, per ciò che riguarda in particolare i gruppi più grandi, da un forte grado di coesione interna.

²⁹⁵ C. Stratulat e J. A. Emmanouilidis, *op. cit.*, p. 3; cfr. anche “Flash Eurobarometer 375, « European youth: participation in democratic life”, Maggio 2013, p. 21, che mostra come il 64% dei giovani intervistati ha affermato che andrà a votare alle prossime europee. Allo stesso tempo però *Debating Europe* ha evidenziato come la maggior parte dei giovani o comunque di coloro che voteranno per la prima volta alle prossime elezioni europee farà sentire la propria insoddisfazione per l'attuale situazione di crisi socio-economica (www.debatingeurope.eu)

²⁹⁶ M. Franco, “L'allarme del Colle per un voto UE denso di incognite”, *Corriere della Sera*, 14 dicembre 2013, p. 9.

²⁹⁷ *Ibid.*

Tuttavia, un cambiamento ideologico all'interno dell'assemblea europea in seguito agli esiti elettorali, potrebbe minare la coerenza interna dei maggiori gruppi, così come le loro votazioni.²⁹⁸

Al riguardo Yves Bertoncini e Valentin Kreilinger evidenziano come gli equilibri all'interno della prossima legislatura europea dipenderanno principalmente dagli esiti elettorali in Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi, Polonia, Romania, Spagna e Regno Unito poiché questi otto paesi assieme rappresentano più di tre quarti dell'elettorato dell'Unione e circa due terzi dei seggi al Parlamento europeo (Tabella 5).

Tabella 5: Popolazione per Stato membro e numero dei membri del Parlamento europeo

Stato membro	Membri del PE da eleggere nel 2014	Popolazione nel 2012
Germania*	96	81 843 743
Francia*	74	65 397 912
Regno Unito*	73	62 989 550
Italia*	73	60 820 764
Spagna*	54	46 196 276
Polonia*	51	38 538 447
Romania*	32	21 355 849
Paesi Bassi*	26	16 730 348
Grecia	21	11 290 935
Belgio	21	11 041 266
Portogallo	21	10 541 840
Repubblica ceca	21	10 505 445
Ungheria	21	9 957 731
Svezia	20	9 482 855
Austria	18	8 443 018
Bulgaria	17	7 327 224
Danimarca	13	5 580 516
Slovacchia	13	5 404 322
Finlandia	13	5 401 267
Irlanda	11	4 582 769
Croazia	11	4 398 150

²⁹⁸ C. Stratulat e J. A. Emmanouilidis, *op. cit.*, p. 8.

Lituania	11	3 007 758
Slovenia	8	2 055 496
Lettonia	8	2 041 763
Estonia	6	1 339 662
Cipro	6	862 011
Lussemburgo	6	524 853
Malta	6	416 110
EU-28	751	508 077 880
8 Stati più popolosi (*)	479	393 872 889
%	63,8%	77,5%

Fonte: Y. Bertoncini e V. Krelinger, *op. cit.*, p. 9. Cfr. anche la Decisione del Consiglio europeo del 28 giugno 2013 che stabilisce la composizione del Parlamento europeo (2013/312/UE).

Ciò che dunque accadrà in questi otto paesi dell'Unione potrà presumibilmente indicare gli esiti e le conseguenze all'interno del Parlamento europeo.

É possibile che i risultati delle scorse elezioni europee saranno in un certo senso riconfermati nel maggio 2014 in termini di attribuzione dei seggi tra le medesime forze politiche poiché queste ultime registrano prevalentemente una percentuale di voti simile (ad esempio il CDU/CSU in Germania o l'UKIP nel Regno Unito). Inoltre, lo scarso successo di alcuni partiti (come ad esempio i socialisti francesi) non avrebbe un intenso impatto dato che già nella passata legislatura avevano raggiunto orientativamente la stessa soglia di consenso. Parallelamente, tuttavia, appare altamente probabile che partiti populistici come il "Front national" in Francia, la sinistra radicale spagnola del "Union, Progresso y Democracia" nonché il "Movimento 5 stelle" italiano avranno un impatto sostanziale nelle prossime elezioni 2014. Attualmente i diversi partiti populistici presenti nel Parlamento europeo sono rappresentati da circa 140 deputati (quasi il 20% dei seggi): trenta deputati fanno parte del gruppo EFD e circa altri trenta appartengono al gruppo dei "non iscritti", rappresentando la frangia autonomista di destra e estrema destra; altri trenta deputati

della sinistra radicale risultano iscritti nel gruppo GUE/NGL e circa altri cinquanta euroscettici nel ECR.²⁹⁹

Recenti dati pubblicati da Eurobarometro affermano che la maggior parte dei cittadini europei sarebbe incoraggiata ad esprimere il proprio voto alle prossime europee se fossero soddisfatte le seguenti condizioni: le persone fossero meglio informate sull'impatto dell'UE nella vita di ogni giorno e suoi programmi politici dei partiti in Parlamento e sulle stesse elezioni (84%); i partiti nazionali rendessero chiara la loro affiliazione politica a livello europeo durante la campagna elettorale (73%); i partiti europei proponessero il proprio candidato alla carica di Presidente della Commissione europea (62%). Sicuramente una maggiore partecipazione degli elettori avrebbe effetti positivi non soltanto in termini di affluenza alle urne, e dunque di maggiore partecipazione politica, ma soprattutto al fine di accrescere la legittimazione democratica del Parlamento europeo e dell'Unione a dispetto di un euroscetticismo crescente e di una pubblica sfiducia nelle istituzioni di Bruxelles. Al contrario, un'eventuale astensione potrebbe avere un effetto negativo che potrebbe deteriorare la partecipazione dei cittadini non solo verso le politiche europee ma anche nei confronti di quelle nazionali. I partiti politici dovrebbero perciò essere in grado di sfruttare al meglio questa opportunità al fine di incrementare l'importanza di questo appuntamento elettorale, mobilitando i cittadini europei ed in particolar modo le giovani generazioni.³⁰⁰

²⁹⁹ Y. Bertoncini e V. Kreilinger, *op. cit.*, pp. 10-13.

³⁰⁰ *Ibid.*

CAPITOLO IV

PROSPETTIVE PER LO SVILUPPO DI UNA PROCEDURA ELETTORALE UNIFORME

4.1 Disomogeneità rappresentativa a livello europeo; 4.2 Per una maggiore visibilità del sistema partitico europeo; 4.3 Verso la creazione di un sistema partitico transnazionale?

4.1 Disomogeneità rappresentativa a livello europeo

I sistemi elettorali per le elezioni del Parlamento europeo, benché, in qualche modo, risultino simili nella forma, sono però significativamente diversi nei loro effetti, in particolare sotto il profilo della rappresentatività.

Sebbene il Trattato di Lisbona, all'articolo 223 TFUE, non abbia fatto venir meno la possibilità di introdurre una legislazione elettorale uniforme a livello europeo, esso allo stesso tempo, sulla scia di quanto stabilito con il Trattato di Amsterdam, ha riconosciuto anche il ricorso a principi comuni per l'elezione dei membri del Parlamento europeo.³⁰¹

Ciò posto, diversi sono gli studi che hanno evidenziato come il tipo di sistema elettorale influenzi la qualità della rappresentanza.³⁰²

³⁰¹ Cfr. Articolo 223 TFUE.

³⁰² Cfr., ad esempio, J. D. Huber e G. Bingham Powell, "Congruence between citizens and policymakers in two visions of liberal democracy", in: *World Politics*, vol. 46, n. 3, 1994, pp. 291-326; M. Mattila e T. Raunio, "Cautious Voters – Supportive Parties: Opinion Congruence between Voters and Parties on the EU Dimension", in: *European Union Politics*, vol. 7, n. 4, 2006, pp. 427-449.

Inoltre, a livello europeo, benché i partiti transnazionali costituiscano una forza potente all'interno del Parlamento, esternamente, e paradossalmente in termini elettorali, essi giocano un ruolo sussidiario rispetto ai partiti nazionali.

Sebbene negli anni settanta, l'avvento di elezioni a suffragio universale diretto per il Parlamento europeo faceva ben sperare per la creazione di un Unione europea genuinamente democratica, in sette *round* di tornate elettorali il Parlamento europeo non è riuscito a promuovere una significativa connessione elettorale tra i cittadini e le politiche dell'Unione.

I cittadini europei percepiscono infatti le elezioni del Parlamento europeo come un'occasione per esprimere il loro voto relativamente a partiti, politici e questioni nazionali piuttosto che manifestare la loro preferenza su politiche alternative a livello europeo. Gli stessi partiti, i media e, di conseguenza, gli elettori considerano le elezioni del Parlamento europeo come competizioni di "secondo ordine" rispetto alle competizioni elettorali nazionali e ciò conseguentemente determina una scarsa partecipazione elettorale per la scelta dei propri rappresentanti a livello europeo. La selezione dei candidati all'interno dei partiti, la campagna elettorale e il suo stesso successo o sconfitta, è determinato nella maggior parte degli Stati membri dell'Unione dal profilo delle politiche di partito nazionali.³⁰³

³⁰³ S. Hix e S. Hagemann, "Could Changing the Electoral Rules Fix European Parliament Elections?", in: *Politique Européenne*, vol. 28, n. 2, 2009, p. 29; cfr. anche S. Hix e S. Hagemann, "Small Districts with Open Ballots: A New Electoral System for the European Parliament", in: *European Parliament, Directorate General Internal Policies of the Union, Policy Department C, Citizens' Rights and Constitutional Affairs*, Brussels, 2008, p.4 e ss., disponibile su: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2008/408298/IPOL-AFCO_NT\(2008\)408298_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2008/408298/IPOL-AFCO_NT(2008)408298_EN.pdf); S. Hix e M. Marsh, "Punishment or Protest? Understanding European Parliament Elections", in: *The Journal of Politics*, vol. 69, n. 2, 2007, p. 495 e ss., disponibile su: http://personal.lse.ac.uk/hix/Working_Papers/Marsh-Hix-JOP2007.pdf

Le difficoltà che si registrano a livello transnazionale derivano spesso dalla complicata costruzione di un programma comune sulla base di coalizioni di partiti che spesso hanno tradizioni ideologiche, linguistiche e storiche diverse. Queste difficoltà sono ancor di più emerse in seguito ai diversi allargamenti che si sono susseguiti e che hanno inglobato nel Parlamento europeo partiti politici ideologicamente sempre più diversi all'interno dei gruppi transnazionali. Uno dei paradossi principali delle elezioni europee è dunque che gli elettori sono sempre più immobilizzati accanto ai programmi e alle alleanze nazionali dei partiti, tuttavia, i candidati eletti attraverso questo processo operano all'interno del Parlamento europeo attraverso gruppi transnazionali che sono per lo più sconosciuti agli elettori. Tutto ciò, contribuisce a delineare il cosiddetto *deficit* democratico del Parlamento europeo.³⁰⁴

Sicuramente i partiti europei avrebbero bisogno di crearsi uno spazio più visibile per l'elettore e meno legato alla leadership nazionale di partito.

Tra le diverse ragioni che incentivano la disaffezione dei cittadini europei vi sono senz'altro due ordini di motivi: in primo luogo, le elezioni del Parlamento europeo non sono strumentali alla formazione di un governo a livello europeo e le conseguenze politiche derivanti dalla nomina dei propri rappresentanti a livello europeo sono incerte e poco determinanti soprattutto per il particolare sistema di *checks and balances* che caratterizza il processo decisionale dell'Unione. In secondo luogo, le elezioni del Parlamento europeo non consentirebbero ai cittadini

³⁰⁴ G. Pasquino, *Nuovo corso di scienza politica, quarta edizione*, Bologna, Il Mulino, 2009, p. 338.

dell'Unione di premiare o punire i propri rappresentanti così come avviene per le tornate elettorali che si svolgono nella maggior parte delle società democratiche dove le elezioni condizionano il comportamento individuale degli eletti, assicurando che questi ultimi riflettano le preferenze dei propri elettori. Risulta difficile pensare che a tutto ciò si possa ovviare nel breve periodo, anche in considerazione degli incentivi che potrebbero avere gli stessi partiti e politici nazionali, per esempio se la posta in gioco fosse diversa: se le elezioni del Parlamento europeo fossero determinanti per l'agenda politica europea e quest'ultima fosse a sua volta determinante per la vita quotidiana dei cittadini europei o se anche il Parlamento europeo potesse eleggere il Presidente della Commissione europea.

Se l'elettorato riuscisse a percepire che il proprio voto avesse una valenza significativa, in grado di influenzare gli indirizzi politici europei ed i candidati fossero in grado di impattare l'agenda europea, il *focus* di elettori e candidati sarebbe sostanzialmente reindirizzato su questioni e temi europei.³⁰⁵

Le elezioni europee continuano così ad essere considerate elezioni di “secondo-ordine” rispetto a quelle che sono le principali questioni politiche nazionali e la stessa partecipazione elettorale per l'elezione del Parlamento europeo risulta essere inferiore rispetto a quella nazionale.

È stato osservato che la maggior parte dei partiti politici investe minori risorse per le elezioni europee rispetto alle competizioni nazionali. Naturalmente, sarebbe necessario creare incentivi per i leader di partito ad investire nelle campagne per il

³⁰⁵ Hix e Hagemann, “Could Changing the Electoral Rules”, *op. cit.*, pp. 30-31.

Parlamento europeo.³⁰⁶ Un esempio in tal senso è rappresentato dalla possibilità di personalizzare la partecipazione di candidati alla carica di presidente della Commissione europea.

Tuttavia, tali difficoltà vanno considerate anche all'interno di un contesto politico-istituzionale del tutto *sui generis* quale quello europeo: la discrepanza tra le funzioni formalmente attribuite al Parlamento e il suo reale potere all'interno del sistema politico di *checks and balances* dell'Unione, a cui consegue la mancanza di abilità dei partiti a livello europeo di controllare gli organi di governo dell'Unione e l'incapacità di rappresentare la volontà dei cittadini.

Il problema della mancato collegamento tra elettori e membri del Parlamento europeo potrebbe esser affrontato con una modifica al sistema elettorale utilizzato per le elezioni europee.³⁰⁷

Secondo alcuni studiosi una modifica della legislazione elettorale europea potrebbe avere risvolti significativi sia sui candidati che sul modo attraverso il quale le elezioni si svolgeranno, nei termini di una maggiore rappresentatività. Conseguentemente, modificare gli incentivi dei candidati porterebbe in maniera graduale ad un cambiamento della stessa percezione generale delle elezioni europee e del comportamento di elettori, partiti e media. È da ritenersi, infatti, che modificare gli incentivi per i membri del Parlamento europeo, creando profili personali politicamente visibili potrebbe, col passare del tempo, cambiare il modo in

³⁰⁶ *Ibid.*

³⁰⁷ Cfr. S. Hix, "Electoral institutions and legislative behavior: explaining voting defection in the European Parliament", in: *World Politics*, vol. 56, n. 2, 2004, pp. 194-201.

cui i partiti competono oggi per le elezioni dell'Europarlamento e potrebbe altresì modificare la percezione stessa da parte degli elettori di tali competizioni.³⁰⁸

Al fine di dimostrare ciò, è stato evidenziato come il tipo di sistema elettorale, ed in particolare l'ampiezza dei distretti elettorali, riesca ad incentivare il candidato nel proporsi ai cittadini durante la campagna elettorale e ad impiegare il proprio tempo e le proprie risorse spiegando ai cittadini perché dovrebbero votare per lui.

In particolare, è stato mostrato come tre siano le principali strutture elettorali utilizzate per le elezioni democratiche.³⁰⁹

1. una *struttura chiusa*, dove i cittadini scelgono tra più partiti o candidati appartenenti ai vari partiti, ma non possono esprimere la propria preferenza tra i candidati appartenenti allo stesso partito, così come avviene per i sistemi di rappresentanza proporzionale (RP) a "lista bloccata";
2. una *struttura ordinata*, in cui i partiti presentano liste prestabilite di candidati e i cittadini possono scegliere se votare per il partito o se votare per un candidato specifico in una lista di partito, ma i candidati avranno bisogno di ottenere un numero di voti proporzionalmente elevato affinché le liste prestabilite di candidati possano esser modificate;
3. una *struttura aperta*, in cui i diversi candidati concorrono in ciascuna circoscrizione per un partito, gli elettori scelgono tra uno o più candidati (piuttosto che votare per un partito), e il numero di voti che ogni candidato

³⁰⁸ Hix e Hagemann, "Could Changing the Electoral Rules", *op. cit.*

³⁰⁹ *Ibid.*, pp. 31-32.

riceve avrà un effetto diretto sulla scelta del candidato eletto per ogni singolo partito, così come per i sistemi di rappresentanza proporzionale (RP) a “liste aperte” o per i sistemi che adottano il voto singolo trasferibile.

L'adozione di un sistema elettorale che rispecchi una di queste tre strutture comporterà un diverso grado di incentivi per i singoli candidati nella presentazione della propria candidatura che varieranno a seconda dell'ampiezza della circoscrizione elettorale e del sistema di voto utilizzato.

A questo punto l'interrogativo è quale sia la migliore combinazione tra ampiezza di circoscrizioni e sistema di voto? Molti politologi potrebbero affermare che maggiore è l'ampiezza della circoscrizione, migliore sarà la scelta per un sistema di voto a liste bloccate; in caso contrario le elezioni sarebbero dominate da poche personalità di alto profilo piuttosto che da diverse posizioni politiche e il risultato sarebbe inefficiente per i partiti e per lo stesso Parlamento. Tuttavia, se la circoscrizione è relativamente piccola, la maggior parte dei politologi ritiene che sarebbe meglio adottare strutture a liste aperte. In tale ipotesi, le elezioni produrrebbero sempre un confronto tra partiti ma i candidati nelle varie circoscrizioni concorrerebbero sotto lo stesso partito ma con incentivi maggiori per differenziarsi dagli appartenenti allo stesso partito e gli elettori avrebbero un nome e un viso da scegliere oltre alla semplice scelta del partito.³¹⁰

³¹⁰ *Ibid.*, p. 33.

Il sistema elettorale adottato in alcuni Stati membri dell'Unione europea è già piuttosto vicino all'ideale di circoscrizioni relativamente piccole e strutture di voto che promuovano una sorta di voto di preferenza.

In tal senso, un'indagine condotta da Eurobarometro ha evidenziato quanto la struttura del voto e l'ampiezza del distretto elettorale influenzi le modalità di concorrere dei candidati al Parlamento europeo. In generale, l'indagine ha messo in evidenza che quanto più piccolo è il distretto elettorale e più aperta è la struttura di voto, maggiori saranno le probabilità che i cittadini siano contattati dai candidati o dai partiti o abbiano la sensazione di esser ben informati sulle elezioni.

Vi sono, tuttavia, una serie di altri fattori da tener presente che possono influenzare il livello di coinvolgimento dei cittadini, ad esempio: il grado con cui lo Stato membro in questione supporti l'Unione europea. I cittadini di paesi pro-europei potrebbero infatti essere differentemente informati sulle questioni europee rispetto a cittadini di paesi euroscettici.³¹¹

Sta di fatto che, sicuramente, una struttura di voto *aperta*, ossia una struttura che dia all'elettore la possibilità di esprimere la propria preferenza, funzionerebbe meglio per circoscrizioni elettorali relativamente piccole dal momento che risulta maggiormente salvaguardata la relazione tra i partiti politici e i singoli individui che competono per le elezioni. Quindi, un sistema con circoscrizioni plurinominali, relativamente piccole, e una struttura di voto che consenta la scelta del candidato all'interno di tutti i paesi dell'Unione (con liste aperte o semi-aperte RP o STV)

³¹¹ *Ibid.*, p. 37.

potrebbe probabilmente essere la soluzione migliore per incrementare l'affluenza ai seggi elettorali nonché una migliore conoscenza della stessa competizione elettorale da parte dei cittadini.

Una riforma in tal senso del sistema elettorale europeo potrebbe avere un effetto immediato e significativo sul rapporto tra i singoli membri del Parlamento europeo ed i cittadini, spingendo i candidati a condurre la propria campagna elettorale rivolgendosi direttamente agli elettori e incoraggiando gli stessi elettori ad utilizzare le elezioni europee come occasione per premiare le performance politiche portate avanti durante la legislatura. Una maggiore competizione tra candidati, una scelta reale del candidato che riesca a rappresentare le istanze dei propri elettori e del proprio partito a livello europeo potrebbe iniziare a far percepire le elezioni europee come qualcosa di più di una semplice competizione di secondo ordine potenziando, allo tempo stesso, la legittimazione democratica del Parlamento europeo.

Circoscrizioni plurinominali relativamente piccole potrebbero personalizzare a livello sub-nazionale le campagne elettorali e consentirebbero al tempo stesso una campagna di partito tra i vari distretti elettorali.

Sulla base dell'attuale struttura del Parlamento europeo e al fine di mantenere un risultato proporzionale delle elezioni, il distretto ideale sarebbe probabilmente una circoscrizione che elegga dai 4 ai 10 deputati.

Un distretto elettorale mediamente ampio, che preveda l'elezione di più di 10 membri del Parlamento europeo potrebbe funzionare in uno stato molto grande in cui la campagna a livello nazionale sarebbe combattuta tra le diverse circoscrizioni,

e ciò garantirebbe ai partiti minori di guadagnare seggi e al risultato generale di essere ragionevolmente proporzionale.

Qualora poi uno Stato membro abbia assegnato un numero di parlamentari europei tra i 10 e i 20 da eleggere in un'unica circoscrizione nazionale, e una struttura di voto di preferenza fosse introdotta, sarebbe meglio suddividere la l'unica circoscrizione nazionale in diverse circoscrizioni subnazionali più piccole che eleggano dai 4 agli 8 candidati per il Parlamento europeo.³¹²

4.2 Per una maggiore visibilità del sistema partitico europeo

Un ostacolo al tentativo di muovere verso una maggiore uniformità è rappresentato, anche, dalla mancanza di visibilità del sistema europeo dei partiti.

Benché nel 2009 nove partiti abbiano beneficiato di più di dieci milioni di euro del budget generale dell'Unione europea, la sensazione è che i partiti europei vengano finanziati senza però riuscire a trasmettere alcun messaggio politico.

Al fine di migliorare la loro visibilità Schleicher ha suggerito due proposte:

1. stampare il nome dei partiti europei in maniera visibile sulle schede elettorali;
2. introdurre una soglia che miri direttamente a considerare le performance elettorali dei partiti a livello europeo.

³¹² *Ibid.*, pp. 40-41. Al riguardo occorre sottolineare che l'europarlamentare dell'ALDE, Andrew Duff, ha presentato nel 2008 una relazione alla Commissione Affari Costituzionali in cui proponeva che tutti gli Stati membri adottassero un sistema di voto preferenziale e che tutti quegli Stati che avessero una popolazione di almeno 20 milioni di abitanti (ad esempio, Spagna, Polonia, Italia, Regno Unito, Francia e Germania) adottassero circoscrizioni regionali.

Rispetto al primo profilo è intervenuta una Risoluzione del Parlamento europeo del 4 luglio 2013 sul miglioramento delle modalità pratiche per lo svolgimento delle elezioni europee del 2014 in cui si esortano gli Stati membri e i partiti politici a provvedere a che i nomi e, se del caso, i simboli dei partiti politici europei appaiano sulla scheda elettorale; fino ad ora, nessuno Stato membro dell'Unione l'aveva mai fatto. A tal fine i partiti politici nazionali dovrebbero informare, prima e durante la campagna elettorale, i cittadini in merito alla loro affiliazione a un partito politico europeo e a quale candidato sostengano per la presidenza della Commissione europea.³¹³

Riguardo al secondo profilo, si suggerisce una soglia elettorale a livello dei partiti europei, richiedendogli di raggiungere almeno il 3% dei voti validi in ognuno di almeno un quarto degli Stati membri.

Poiché i maggiori partiti europei sono però partiti prettamente nazionali, nessuno di essi riuscirebbe a raggiungere una percentuale di voti in altri Stati membri. E, dal momento che i partiti nazionali risulterebbero impossibilitati ad ottenere da soli seggi al Parlamento europeo, sarebbero costretti a indicare il nome del partito europeo sulla scheda elettorale. Così ad esempio, gli elettori del Regno Unito non vedrebbero una scheda elettorale consistente in una lista di candidati laburisti, conservatori, liberal democratici e appartenenti ad altri partiti nazionali, ma

³¹³ K.-F. Oelbermann e F. Pukelsheim, "Future European Parliament Elections: Ten Steps Towards Uniform Procedures", in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE)*, vol. 9, n. 1, 2011, pp. 12-13.

vedrebbero invece partiti europei quali: i Socialisti, il Partito popolare europeo, l'Alleanza dei liberali e democratici per l'Europa, e così via.

Benché, come lo stesso Schleicher argomenta, l'effetto immediato di una tale riforma sarebbe ridotto, dal momento che i partiti nazionali continuerebbero a scegliere i candidati per il Parlamento europeo e la stessa influenza dei partiti nazionali all'interno dei partiti europei non diminuirebbe, ciò servirebbe in ogni caso a colmare la mancanza di conoscenza e di informazione degli elettori sulle elezioni europee e le politiche dell'Unione.

Nel breve periodo la maggior parte degli elettori sarebbe indotta ad identificare il partito europeo con il partito nazionale corrispondente. Tuttavia, alcuni elettori potrebbero iniziare a sviluppare opinioni sul partito europeo prescelto indipendentemente dalla loro opinione sulle performance del partito nazionale corrispondente. Anche se inizialmente soltanto una minoranza di elettori potrebbe sviluppare una preferenza per i partiti europei distinta dalla propria preferenza per i partiti nazionali, ciò sarebbe comunque significativo. Inoltre, avere i partiti europei presenti sulle schede elettorali incrementerebbe anche il dibattito politico su temi europei e diminuirebbe gli incentivi per i partiti nazionali a condurre la loro campagna elettorale su questioni nazionali.³¹⁴

Queste considerazioni possono senz'altro essere condivise, tuttavia, occorre sottolineare che sebbene molte sfide politiche siano simili e vi siano diversi interessi convergenti all'interno degli Stati membri dell'Unione europea, soprattutto negli

³¹⁴ D. Schleicher, "What if Europe Held an Election and No One Cared?", in: Harvard International Law Journal, HeinOnline, vol. 52, n. 1, 2011, p. 153.

ultimi anni, sono emerse questioni di portata mondiale quali la crisi economico/finanziaria, il cambiamento climatico, il mercato globale, che hanno condizionato lo sviluppo delle dinamiche politiche nazionali in maniera differente da un paese all'altro. Ciò, rende in effetti difficile per i partiti politici a livello europeo identificare temi elettorali di uguale interesse in tutti gli Stati membri, rendendo di conseguenza difficile la sponsorizzazione di questioni europee che risultino prevalenti rispetto alla difesa di interessi nazionali.³¹⁵

4.3. La creazione di un sistema partitico transnazionale?

Il problema della distribuzione dei seggi all'interno del Parlamento europeo è stato oggetto di proposte di riforma³¹⁶ e costituisce, anch'esso, una delle ragioni che hanno caratterizzato le elezioni europee come elezioni di secondo ordine.³¹⁷

In vista delle europee 2014, i seggi tra i 28 paesi dell'Unione europea sono stati rivisti e ripartiti in base a quanto disposto dall'articolo 14, paragrafo 2, secondo comma, del Trattato sull'Unione europea. Con la Decisione del 28 giugno 2013, adottata all'unanimità dal Consiglio europeo, su iniziativa del Parlamento europeo e con l'approvazione di quest'ultimo, dodici Stati membri dell'Unione alle prossime elezioni perderanno un seggio e a nessuno Stato saranno assegnati più seggi al fine

³¹⁵ OSCE/ODIHR, *Elections to the European Parliament, 4-7 June 2009*, Varsavia, 22 settembre 2009, pp. 5-6.

³¹⁶ Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo 11 ottobre 2007, INI/2007/2169; Proposta di modifica dell'Atto relativo alle elezioni dei membri del Parlamento europeo, INI/2009/2134.

³¹⁷ Lehmann, *op. cit.* p. 14.

di rispettare il limite di 751 seggi sancito dal Trattato di Lisbona e poter accogliere i deputati della Croazia.³¹⁸

Con la soluzione proposta, se 12 Stati membri - Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Repubblica ceca, Grecia, Ungheria, Irlanda, Lettonia, Lituania, Portogallo e Romania - perderanno un seggio ciascuno alle prossime elezioni europee, i restanti tre seggi saranno ceduti dalla Germania, la cui quota dovrà scendere da 99 a 96, che rappresenta il massimo consentito dal Trattato di Lisbona (vedi Tabella 6). Questa allocazione è stata definita come “la meno imperfetta delle soluzioni possibili”, che eviterebbe una riassegnazione dei seggi con evidenti perdite per gli Stati membri medi e piccoli e notevoli vantaggi per i grandi.³¹⁹

La ripartizione dei seggi, in base a quanto disposto dall’articolo 4 della Decisione del Consiglio europeo, dovrà poi esser rivista prima delle elezioni del 2019, a seguito di una proposta del Parlamento europeo presentata entro la fine del 2016 che rispetti il principio della proporzionalità degressiva. L’accordo, inoltre, dovrà riflettere qualsiasi eventuale cambiamento del numero degli Stati membri, delle tendenze demografiche e rispettare l’equilibrio complessivo del sistema istituzionale.

³¹⁸ Il progetto di decisione del Consiglio europeo, approvato dal Parlamento con 574 voti favorevoli, 71 contrari e 39 astensioni, lascia invariata la redistribuzione dei seggi tra gli Stati membri proposta dai deputati il 13 marzo 2013. Dopo l'approvazione del Parlamento, il testo è stato adottato formalmente dai Capi di Stato e di governo dell'UE al vertice del 27-28 giugno con Decisione del Consiglio europeo (2013/312/UE), *op. cit.*

³¹⁹ Così i co-relatori al Parlamento europeo Rafał Trzaskowski (PPE, PL) e Roberto Gualtieri (S&D, IT).

Tabella 6: seggi attuali in seno al Parlamento europeo e seggi previsti a seguito delle elezioni del 2014

Stati membri	Seggi attuali	Seggi proposti	Differenza
Germania	99*	96	-3
Francia	74	74	=
Regno Unito	73	73	=
Italia	73	73	=
Spagna	54	54	=
Polonia	51	51	=
Romania	33	32	-1
Paesi Bassi	26	26	=
Grecia	22	21	-1
Belgio	22	21	-1
Portogallo	22	21	-1
Repubblica ceca	22	21	-1
Ungheria	22	21	-1
Svezia	20	20	=
Austria	19	18	-1
Bulgaria	18	17	-1
Danimarca	13	13	=
Slovacchia	13	13	=
Finlandia	13	13	=
Irlanda	12	11	-1
Croazia	12	11	-1
Lituania	12	11	-1
Slovenia	8	8	=
Lettonia	9	8	-1
Estonia	6	6	=
Cipro	6	6	=
Lussemburgo	6	6	=

Malta	6	6	=
TOTALE	766	751	15

** I tre seggi in più attribuiti alla Germania facevano parte di un accordo transitorio che scadrà alla fine della presente legislatura.*

Disponibile su: <http://www.europarl.europa.eu/news/it/news-room/content/20130610IPR11414/html/Elezioni-2014-ripartizione-dei-seggi-tra-i-28-paesi-dell'Unione-europea>

Tutto ciò premesso, occorre evidenziare che un sistema partitico transnazionale, quale quello europeo, prevede molto più della semplice presenza di partiti transnazionali. Sartori identifica i sistemi di partito come "sistemi di interazioni", ovvero sistemi in cui i partiti si impegnano reciprocamente, di solito in modo competitivo, in arene definite. I partiti dunque producono un sistema quando interagiscono o competono tra loro, nell'arena elettorale, legislativa o di governo.³²⁰

Nell'Europa contemporanea è possibile concepire la comparsa e il consolidamento di autentici partiti transnazionali. Tuttavia, ciò risulta completamente diverso dall'affermare che esista un vero sistema partitico transnazionale.

Sicuramente può affermarsi che un sistema partitico europeo esista allorquando i partiti nazionali interagiscono tra loro all'interno dei gruppi politici e delle famiglie europee, agendo altresì in modo relativamente efficace da rappresentanti. Ciò nonostante, tale interazione produce dinamiche molto limitate, e, fatte salve le rivalità occasionali all'interno del Parlamento europeo, i partiti politici difficilmente riescono ad identificarsi come competitori che si affrontano abitualmente su temi europei così come fanno i partiti nazionali nelle rispettive arene legislative.

³²⁰ G. Sartori, *Party and Party Systems*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976, pp. 43-44.

A tal fine, sarebbe dunque auspicabile che le organizzazioni partitiche transnazionali fossero più proattive e politicamente impegnate nel dibattito europeo rispetto a quanto accade attualmente.³²¹

La proposta avanzata dall'eurodeputato inglese Andrew Duff (ALDE) potrebbe certamente risultare rilevante a tale scopo.³²² L'idea è quella di creare un'ulteriore circoscrizione di 25 membri del Parlamento europeo eletti in liste transnazionali scelte dai partiti politici europei.

Tale sistema permetterebbe ai cittadini europei di affiancare accanto al voto di lista nazionale o circoscrizionale, un voto per un'unica circoscrizione paneuropea in cui potrebbero essere eletti 25 deputati. Tale proposta, presentata assieme ad altre suggerite dallo stesso eurodeputato,³²³ ha particolarmente attirato l'attenzione degli addetti ai lavori.

I punti a favore della creazione di una circoscrizione unica corrispondente all'intero territorio dell'Unione europea sono da individuarsi sicuramente nella

³²¹ Parlamento europeo, *Come creare un sistema partitico transnazionale*, PE425.623v01-00, pp. 2-4, disponibile su:

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/dv/827/827289/827289it.pdf

³²² Relazione Duff *su una proposta di modifica dell'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto del 20 settembre 1976* (2009/2134(INI)), *op. cit.*

³²³ In particolare:

- dovrebbero essere istituite circoscrizioni territoriali regionali in tutti gli Stati membri la cui popolazione supera i 20 milioni;
- le procedure elettorali in tutti gli Stati membri dovrebbero consentire agli elettori di scegliere di votare o per una lista di partito o per un candidato individuale ("sistema preferenziale di lista semi-aperta");
- prima di ogni elezione del Parlamento europeo bisognerebbe procedere, ove obiettivamente giustificato dai dati Eurostat, ad una redistribuzione dei 751 seggi;
- dovrebbero essere istituite circoscrizioni territoriali regionali in tutti gli Stati membri la cui popolazione supera i 20 milioni;
- andrebbe istituita un'autorità elettorale a livello europeo incaricata di disciplinare lo svolgimento della competizione elettorale e di verificare i risultati delle elezioni;
- la data delle elezioni andrebbe anticipata da giugno a maggio.

personalizzazione ed europeizzazione delle elezioni per il Parlamento europeo: una lista transnazionale personalizzerebbe infatti a livello europeo la campagna elettorale, rinforzando allo stesso tempo l'autonomia dei partiti politici europei.

La prospettiva di una circoscrizione pan-europea con liste semi-aperte potrebbe offrire ai candidati maggiori incentivi ed opportunità per far emergere il loro profilo tra gli elettori al fine di assicurare un supporto visibile e popolare tra gli Stati membri. Essa produrrebbe inoltre figure politiche più riconoscibili all'interno dello spazio politico europeo. Inoltre, ciò incoraggerebbe i candidati e gli stessi partiti politici a condurre la campagna elettorale su temi e questioni di rilevanza europea per tutto l'elettorato: un contesto elettorale significativo incentrato su temi europei più che su temi nazionali. La stessa personalizzazione ed europeizzazione delle elezioni europee incoraggerebbe l'interesse dei media e degli stessi cittadini europei, persuadendo questi ultimi ad esercitare il loro diritto di voto, con possibili implicazioni positive anche in termini di affluenza alle urne. In fine, una lista transnazionale potrebbe proiettare sulla scena politica personalità rilevanti per la campagna del Parlamento europeo, incrementando la qualità degli attori politici e favorendo strategie politiche di alto livello all'interno del Parlamento europeo. Inoltre, indurre i partiti europei a concordare dei candidati per ulteriori 25 seggi e a coordinare per loro un supporto elettorale nei diversi contesti nazionali potrebbe favorire una maggiore interazione intra-partitica. Sforzi comuni per supportare candidati eletti in un'unica lista pan-europea produrrebbero così una campagna elettorale genuinamente transnazionale, con una strategia transnazionale e un

accordo sul manifesto elettorale. Tutto ciò potrebbe incrementare l'autonomia dei partiti politici europei benché essi potrebbero comunque ancora rappresentare un agglomerato di partiti nazionali coordinati da un centro di controllo presente nelle varie capitali.³²⁴

Tuttavia vi sono alcuni punti di riflessione che richiedono una cautela particolare rispetto alla proposta di eleggere 25 deputati in un'unica circoscrizione pan-europea.

In primo luogo, la proposta di creare altri 25 seggi transnazionali, al di là delle difficoltà che comporterebbe un'ulteriore revisione dei trattati, metterebbe seriamente a rischio la proporzionalità degressiva attualmente esistente per la ripartizione dei seggi tra i vari Stati membri. Infatti, dal momento che gli stati più popolosi sono quelli che riescono ad influenzare la maggior parte dei seggi in Parlamento, questi verrebbero avvantaggiati. È dunque altamente probabile che i maggiori Stati sono coloro che beneficerebbero di una tale proposta e, in secondo luogo, una maggiore personalizzazione delle elezioni europee potrebbe incoraggiare i partiti politici europei a selezionare candidati adatti al ruolo più perché maggiormente conosciuti a livello europeo che perché dotati di particolare esperienza, competenza, e capacità politiche. I partiti e gli elettori potrebbero così concentrarsi sulla popolarità del candidato trascurando le questioni politiche da portare avanti.

³²⁴ C. Stratulat e J. A. Emmanouilidis, "EP electoral reform: a question of trade-offs", in: *European Policy Centre, Policy Brief*, February 2011, pp. 1-3, disponibile su: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1233_ep_electoral_reform.pdf

Soprattutto, il rischio di una campagna pan-europea potrebbe portare all'affermazione di questioni che attraggono più l'opinione pubblica a livello europeo piuttosto che essere decisive e promosse dallo stesso Parlamento europeo. Potrebbero di conseguenza prodursi false aspettative relativamente ai poteri reali del Parlamento europeo così come conferiti dai Trattati e dunque, a ciò potrebbe conseguire il risultato opposto che farebbe percepire il Parlamento europeo e i suoi rappresentanti come incapaci a mantenere le promesse elettorali.

Tale proposta, tuttavia, non ha, allo stato attuale, trovato il sostegno dei governi e delle *élite* politiche nazionali. Infatti, malgrado gli argomenti a sostegno di questa riforma, è facile immaginare che le *élite* politiche nazionali difficilmente potrebbero supportare l'adozione di un'eventuale lista semi-aperta a livello transnazionale.

I governi europei potrebbero infatti temere l'elezione di altri 25 deputati europei in un'unica circoscrizione poiché ciò potrebbe spingere ulteriormente il bilanciamento di potere dalle capitali nazionali a Bruxelles e Strasburgo, senza contare che ciò comporterebbe un'ulteriore modifica dei Trattati.³²⁵

Inoltre, recentemente, gli Stati membri hanno spinto sempre più verso un'Europa intergovernativa con l'ausilio del ruolo sempre più centrale giocato dal Consiglio europeo e l'orientamento intergovernativo di elementi essenziali del nuovo modello di *governance* economica europea.

Inoltre, i partiti nazionali – indipendentemente dal fatto che essi siano rappresentati o meno nei governi nazionali – potrebbero difficilmente supportare un piano di riforma

³²⁵ *Ibid.*, pp. 3-4.

basato su liste semi-aperte con un voto di preferenza che garantisca ai partiti europei un ruolo più autonomo, venendo in parte meno quel controllo che fino ad ora i partiti politici nazionali hanno esercitato nella scelta dei candidati da proporre nelle liste.

Tuttavia, qualsiasi compromesso di approvazione potrebbe in ogni caso risultare utile se ciò potesse favorire ed incoraggiare il consenso popolare e la rappresentatività del Parlamento europeo.

Al di là dell'ipotesi per la creazione di una lista transnazionale occorre altresì sottolineare che l'attuale struttura della competizione politica europea attorno alla presentazione di partiti nazionali è una delle principali ragioni che portano i cittadini europei a disaffezionarsi alle tematiche politiche europee e dunque producono una mancanza di interesse per le elezioni europee tra gli elettori. Sotto tale aspetto, la proposta di riforma risulterebbe senz'altro rilevante per permettere ai partiti europei di diventare i principali attori politici della competizione elettorale, presentandosi come protagonisti attivi della campagna elettorale e dunque non soltanto gruppi che si formano dall'aggregazione dei diversi membri eletti al Parlamento europeo.

L'insidia dell'attuale sistema elettorale europeo, che potrebbe essere oggetto di ulteriori dibattiti e discussioni, anche all'interno di un'apposita Convenzione, consiste probabilmente nella disinformazione che attualmente gli elettori percepiscono sulle posizioni dei partiti rispetto ai temi di interesse europeo.³²⁶

La "questione europea" ha ormai assunto un ruolo rilevante all'interno del dibattito politico portando, però, allo stato attuale, ad effetti dirompenti quali la diffusione di

³²⁶ Lehmann, *op. cit.*, p. 17.

movimenti anti-europei o comunque la rivendicazione di quote di sovranità perdute.³²⁷

La creazione di una circoscrizione pan-europea potrebbe sicuramente indirizzare verso maggiore europeizzazione e cooperazione di partito a livello europeo, promuovendo una vera e propria campagna transnazionale, fatta di programmi politici europei.

A tal fine, come già evidenziato, risulta però fondamentale anche la sponsorizzazione del voto di preferenza fra i vari Stati membri che, se implementato, potrebbe generare un influsso positivo sullo sviluppo dei partiti politici europei e favorire una maggiore connessione e rappresentatività tra elettori ed eletti.³²⁸

³²⁷ Cfr. A. Manzella, “Dinamiche istituzionali e democrazia nell’Unione europea”, in: *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Amato G. e R. Gualtieri (ed.), Passigli Editori, p.353.

³²⁸ Cfr. L. Bardi, E. Bressanelli, E. Calossi, W. Gagatsek, P. Mair e E. Pizzimenti, “How to create a Transnational Party System”, in: *EUDO Report 2010/2*, European University Institute, 2010, disponibile su: <http://www.eui.eu/Projects/EUDO/Documents/EUDOResult2web.pdf>

CONCLUSIONI

Dall'analisi condotta emerge la necessità di affrontare la questione legata al grado di rappresentatività del Parlamento europeo partendo dalla considerazione che l'attuale *deficit* democratico dell'Unione deriva, in gran parte, da un disallineamento strutturale esistente tra i cittadini europei e i loro rappresentanti.

Sarebbe inconcepibile infatti parlare di democrazia rappresentativa all'interno dell'Unione europea prescindendo da un attento esame delle modalità elettive per la scelta dei candidati al Parlamento europeo nonché del ruolo giocato dai partiti politici all'interno di tale contesto.³²⁹

Propedeutiche a conferire una maggiore rappresentatività al Parlamento europeo sarebbero, infatti, da un lato, una maggiore uniformità degli attuali e variegati ventotto sistemi elettorali per eleggere i membri del Parlamento europeo e, dall'altro, una più incisiva europeizzazione della competizione elettorale stessa.

La proposta di adottare una procedura elettorale uniforme in tutti gli Stati membri per le elezioni del Parlamento europeo è stata, fin dalla firma dei Trattati istitutivi delle Comunità europee, al centro di numerosi dibattiti politici ed accademici.

³²⁹ W. Lehmann, "Electoral representation at the European level and its institutional design: a reappraisal of recent reform plans", in: *EUI Working Papers*, RSCAS 2011/23, 2011, p. 2.

Nei Trattati istitutivi era infatti previsto il ricorso ad elezioni a suffragio universale diretto per l'Assemblea parlamentare europea nonché il ricorso ad una procedura elettorale uniforme per eleggerne i suoi rappresentanti.

Con l'adozione, il 20 settembre 1976, dell'Atto relativo alle elezioni a suffragio universale e diretto del Parlamento europeo, allegato alla Decisione del Consiglio n. 76/787/CECA/CEE/Euratom, il legislatore comunitario diede attuazione a quanto previsto dai Trattati introducendo le elezioni dirette per il Parlamento europeo al fine di diminuire il *gap* democratico esistente fra le istituzioni di Bruxelles e i cittadini europei. Il perfezionamento di quanto disposto relativamente all'adozione di un sistema elettorale uniforme fu invece rinviato ad un momento successivo. Tuttavia, a causa di ragioni principalmente politiche e legate alle diverse tradizioni elettorali degli Stati membri, non si riuscì a raggiungere, negli anni a venire, alcun compromesso tale da consentire l'adozione di una procedura elettorale uniforme.

La questione ritornò successivamente in auge durante i negoziati per il Trattato di Amsterdam il quale ovviò alla mancata adozione della predetta procedura prevedendo che il Parlamento europeo fosse eletto mediante “*una procedura elettorale uniforme o secondo principi comuni a tutti gli Stati membri*”.

In seguito a tale revisione, con Decisione del Consiglio n. 2002/772/CE/Euratom, si ritenne conseguentemente opportuno emendare l'Atto del 1976 prevedendo una serie di principi comuni a tutti gli Stati membri dell'Unione per l'elezione del Parlamento europeo.

Come evidenziato nel terzo capitolo, i principi comuni adottati con la suddetta Decisione del 2002, sono tutt'oggi in vigore per la selezione dei membri del Parlamento europeo.

In particolare, tali principi si traducono, *in primis*, nel ricorso ad uno scrutinio di lista o uninominale preferenziale con riporto di voti di tipo proporzionale.

Segue poi la possibilità per gli Stati membri di decidere se prevedere o meno la suddivisione del proprio territorio nazionale in più circoscrizioni elettorali.

In terzo luogo, ciascuno Stato può decidere di prevedere o meno l'espressione di un voto di preferenza.

Infine, agli Stati dell'Unione è riconosciuta la possibilità di introdurre delle soglie di sbarramento a livello nazionale purché non superiori al 5% dei suffragi espressi.

Ci si è chiesti, tuttavia, se tale compromesso raggiunto nel 2002 sia riuscito ad accantonare questioni di fondo legate al grado di rappresentatività del Parlamento europeo e quindi ad una sua legittimazione legale e politica all'interno dell'architettura istituzionale europea.

A tale quesito ha tentato di porre rimedio il Trattato di Lisbona attraverso una serie di riforme che hanno cercato di accelerare il processo di democratizzazione dell'Unione, conferendo allo stesso Parlamento europeo un ruolo di primo piano all'interno delle dinamiche decisionali europee e promuovendo una maggiore partecipazione dei cittadini alla vita democratica dell'Unione. Tuttavia, all'articolo 223 del TFUE, il Trattato di Lisbona ha ribadito la possibilità di eleggere i membri

del Parlamento europeo *“secondo una procedura elettorale uniforme o secondo principi comuni a tutti gli Stati membri”*.

A ben vedere, con l'avvicinarsi delle varie legislature, malgrado le riforme apportate dai Trattati di revisione, da ultimo con il Trattato di Lisbona, le elezioni per il Parlamento europeo hanno testimoniato un calo sempre più crescente della partecipazione alle urne e sono state comunemente percepite come elezioni di “secondo ordine” rispetto alle competizioni nazionali. Limitato è stato inoltre il ruolo giocato dai partiti politici europei nel promuovere un vero e proprio dibattito europeo, soprattutto durante le campagne elettorali, da sempre dominate da questioni politiche interne ai singoli Stati membri piuttosto che da temi propriamente europei. Parallelamente, si è registrata una scarsa attenzione dei media nei confronti delle dinamiche decisionali a livello dell'Unione, non promuovendo così alcun interesse da parte dei cittadini verso le politiche di Bruxelles.

Sebbene il calo di affluenza alle urne abbia comunque interessato nel corso degli anni anche le competizioni elettorali nazionali dei principali Stati democratici europei, esso preoccupa maggiormente a livello dell'Unione perché se da un lato gli stati democratici godono di un apparato istituzionale consolidato, con una chiara storia ed identità, dall'altro lato l'Unione europea risulta essere invece un sistema politico ancora giovane, con un Parlamento tuttora in cerca di una compiuta legittimazione democratica.

Al riguardo, come pocanzi evidenziato, una delle principali cause del cosiddetto *deficit* democratico europeo risiede certamente nel modo attraverso cui il Parlamento

dell'Unione viene eletto ossia, nella mancanza di una legislazione unitaria e comune a tutti gli Stati membri.

Benché le modifiche intervenute con la Decisione del Consiglio del 2002 abbiano condotto verso principi comuni delle regole del gioco elettorale, le modalità attuative e i risultati in termini di rappresentanza che l'attuale sistema produce non sono tali da garantire un'uguaglianza rappresentativa a livello europeo e soprattutto non sono in grado di sponsorizzare un vero dibattito politico europeo.

La scelta da parte dei cittadini dei candidati al Parlamento europeo esprime dunque un momento fondamentale per la democrazia rappresentativa europea. Il diritto di elettorato attivo e passivo è riconosciuto e garantito nei Trattati dell'Unione, nonché nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Sebbene l'attuale articolo 20 TFUE riconosca, tra l'altro, ai cittadini europei *“il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo [...] nello Stato membro in cui risiedono, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato”*, le regole in materia di eleggibilità risultano tuttavia ancora diverse, sotto vari aspetti, fra i vari Stati membri dell'Unione.

La disomogeneità delle regole relative al diritto di voto nonché relative all'eleggibilità degli stessi candidati al Parlamento europeo potrebbe pertanto comportare un'inevitabile indebolimento del grado di rappresentatività del sistema elettivo europeo *ab origine*.

A ciò si aggiunge che nei sistemi proporzionali dei vari Stati membri differenti sono le formule elettorali utilizzate per la trasformazione dei voti in seggi così come

diverse sono le soglie di sbarramento a livello nazionale per poter conquistare un seggio al Parlamento europeo.

Inoltre, mentre in alcuni Stati membri il collegio elettorale europeo è dato da un'unica circoscrizione nazionale, in altri è prevista la suddivisione del territorio nazionale in più circoscrizioni elettorali. Ancora, se alcuni Stati consentono di esprimere un voto di preferenza durante le consultazioni elettorali europee, in altri si ricorre alle liste bloccate.

Tale differenziazione legislativa genera dunque, inevitabilmente, una rilevante disomogeneità rappresentativa a livello europeo. Dal momento che ogni legittimazione democratica si fonda sul voto popolare, probabilmente su di esso bisognerebbe puntare per far fronte alla diffusa insoddisfazione nei confronti dell'Unione europea, acuita dalla grande crisi economica e sociale degli ultimi anni.

Affinché la rappresentanza parlamentare europea possa completare quella nazionale e viceversa è necessario dunque rendere più autorevole il circuito democratico dell'Unione. Avvicinare il Parlamento europeo ai propri cittadini significa sicuramente denazionalizzare ed “uniformare” ulteriormente gli attuali sistemi elettorali. Ciò dovrebbe, inoltre, andare di pari passo con una più incisiva europeizzazione del circuito democratico dell'Unione nonché dell'elezione del Parlamento europeo.

Tra le varie proposte di modifica dell'Atto del 1976 avanzate negli ultimi anni, sicuramente una eco rilevante l'ha avuta quella presentata dall'europarlamentare inglese Andrew Duff (ALDE) che, tra i diversi emendamenti proposti, ha suggerito

anche la creazione di una lista transnazionale, all'interno di un'unica grande circoscrizione corrispondente all'intero territorio dell'Unione europea, per eleggere 25 deputati europei supplementari. Tale sistema permetterebbe ai cittadini europei di affiancare accanto al voto di lista nazionale o circoscrizionale, un voto per un'unica circoscrizione pan-europea.

I vantaggi di tale proposta potrebbero risiedere in una maggiore personalizzazione ed europeizzazione delle elezioni europee incoraggiando allo stesso modo l'interesse dei media e degli stessi cittadini europei, con possibili implicazioni positive anche in termini di affluenza alle urne. Figure politiche europee più riconoscibili potrebbero affermarsi all'interno dello spazio politico europeo e la stessa campagna elettorale sarebbe facilmente condotta su temi e questioni di rilevanza europea. Indurre i partiti europei a concordare dei candidati per ulteriori 25 seggi in Parlamento e coordinare per loro un supporto elettorale nei diversi contesti nazionali potrebbe favorire l'elaborazione di una campagna elettorale genuinamente transnazionale, con una strategia non limitata soltanto ai confini nazionali, e tale da incrementare l'autonomia dei partiti politici europei rispetto ai centri di controllo nazionali.

Dall'altro lato, però, la proposta di creare 25 nuovi seggi pan-europei, al di là delle difficoltà che comporterebbe un'ulteriore revisione dei trattati, metterebbe seriamente a rischio la proporzionalità degressiva attualmente esistente per la ripartizione dei seggi tra i vari Stati membri. Infatti, dal momento che gli Stati più popolosi sono quelli che riescono ad influenzare la maggior parte dei seggi in parlamento, questi ultimi verrebbero ulteriormente avvantaggiati rispetto agli Stati

più piccoli. Inoltre, una maggiore personalizzazione delle elezioni europee potrebbe incoraggiare i partiti politici europei a selezionare candidati adatti al ruolo più perché maggiormente conosciuti a livello europeo che perché dotati di particolare esperienza, competenza, e capacità politiche, conducendo gli elettori a concentrarsi più sulla popolarità del candidato che sulle questioni politiche portate avanti.

Tuttavia tale proposta non ha trovato il sostegno dei governi e delle *élite* politiche nazionali. È facile infatti immaginare quanto a livello degli Stati membri l'elezione di altri 25 deputati in un'unica circoscrizione pan-europea possa far temere un'ulteriore spinta del bilanciamento di poteri dalle capitali nazionali verso Bruxelles. Inoltre, benché il Trattato di Lisbona abbia tentato sotto vari aspetti di rafforzare il ruolo del Parlamento europeo, si è al contempo manifestato un assetto politico-decisionale altamente intergovernativo, con un Consiglio europeo sempre più determinante nel delineare gli elementi essenziali della *governance* europea.

Se dunque la strada di una circoscrizione pan-europea non risulta al momento percorribile, sicuramente sarebbero tuttavia da considerare altri aspetti propedeutici ad una maggiore armonizzazione elettorale, sostenuti, oltre che dallo stesso Duff, anche all'interno del più ampio dibattito accademico.

Un primo aspetto riguarda infatti un'armonizzazione del ricorso al voto di preferenza in tutti gli Stati membri al fine di consentire all'elettore di votare o per una lista di partito o per un candidato individuale (“sistema preferenziale di lista semi-aperta”). Ciò consentirebbe infatti agli elettori di poter scegliere i propri rappresentanti all'interno delle liste elettorali, e al contempo incentiverebbe i candidati ad una

proattiva competizione elettorale. Contrariamente, il ricorso alle liste bloccate, previsti dalla legislazione di diversi Stati membri, implica la scelta di candidati provenienti dai direttivi dei partiti nazionali, i quali molto spesso si preoccupano più di ricollocare a livello europeo coloro che sono stati esclusi dalla vita politica nazionale che di far emergere personalità orientate all'Europa.

Parallelamente, un ulteriore aspetto, che si aggiunge a quello pocanzi delineato, consiste nella creazione di circoscrizioni plurinominali relativamente piccole che riescano a salvaguardare non solo la relazione tra i partiti politici e i loro candidati, ma soprattutto tra i candidati e gli elettori. Piccole circoscrizioni plurinominali, al posto di uniche ed ampie circoscrizioni elettorali nazionali, riuscirebbero a personalizzare a livello sub-nazionale le campagne elettorali e consentirebbero al tempo stesso una campagna di partito tra i vari distretti elettorali.

L'implementazione di tali riforme comporterebbe una modifica dell'Atto del 1976 secondo la procedura indicata dall'articolo 223 TFUE, ossia: l'elaborazione di un progetto da parte del Parlamento europeo; la deliberazione all'unanimità da parte del Consiglio secondo una procedura legislativa speciale, previa approvazione del Parlamento europeo che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono; ed infine l'approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali.

Il processo di riforma sarebbe dunque portato a termine solo in seguito ad un negoziato che raggiunga il consenso ed il supporto degli Stati membri e delle *élite*

europee, ognuno dei quali potrebbe avere le proprie ragioni per non modificare lo *status quo*.

La posta in gioco è quindi sicuramente alta dal momento che cambiare una legge elettorale richiede compromessi significativi tra i diversi Stati membri. Se infatti risulta difficile cercare tali compromessi a livello politico nazionale, ancor più difficile risulta, a livello europeo, convergere verso soluzioni comuni soprattutto laddove queste vanno ad intaccare tradizioni storiche, sociali e politiche.

A tutto ciò si aggiunge che, al fine di garantire una maggiore rappresentatività del Parlamento europeo, dovrebbe inoltre essere conferita una più intensa centralità al ruolo dei partiti politici a livello europeo, in particolar modo durante la campagna elettorale.

Quanto quest'ultimo tema sia fondamentale per la promozione di un dibattito politico europeo è chiaro alle istituzioni dell'Unione, in particolare allo stesso Parlamento europeo che con una Risoluzione del 4 luglio 2013 sul miglioramento delle modalità pratiche per lo svolgimento delle elezioni europee del 2014 ha esortato gli Stati membri e i partiti politici a provvedere a che i nomi e, se del caso, i simboli dei partiti politici europei appaiano sulla scheda elettorale; fino ad ora, nessuno Stato membro dell'Unione l'aveva mai fatto. Inoltre, a tal fine, i partiti politici nazionali dovrebbero informare, prima e durante la campagna elettorale, i cittadini in merito alla loro affiliazione a un partito politico europeo e a quale candidato sostengano per la presidenza della Commissione europea.

Il conclusione, il rifiuto di abbandonare la dimensione nazionale elettorale per l'elezione dell'assemblea rappresentativa europea è un rifiuto che pesa sicuramente sul *deficit* democratico e sulla stessa legittimità del Parlamento europeo.³³⁰

Risulta evidente che alla base dell'attuale diversificazione legislativa vi sia una ragione politica di fondo in quanto se si adottassero disposizioni comuni a tutti gli Stati membri per le elezioni del Parlamento europeo ciò rappresenterebbe il salto federale decisivo: sarebbe il presupposto per la creazione del *demos* europeo. Attualmente ci si trova a metà di questo cammino.³³¹

Un'armonizzazione della legislazione elettorale europea, accanto ad un rafforzamento del ruolo dei partiti politici europei ed ad una più omogenea estrinsecazione del diritto di elettorato attivo e passivo a livello europeo servirebbe, se non a neutralizzare, quantomeno a ridurre il tanto percepito *deficit* democratico a livello europeo.

Se da un lato risulta difficile andare al di là di quanto statuito nell'Atto del 1976, dall'altro lato, raggiunta l'unione economica e monetaria, sembra arrivato il momento di compiere quest'ulteriore passo decisivo al fine di incentivare il gradiente politico europeo nonché lo stesso grado di rappresentatività dell'istituzione rappresentativa dei cittadini dell'Unione europea.³³²

³³⁰ Così come ritenuto dal Prof. Stefano Rodotà su domanda formulatagli dalla sottoscritta in occasione del seminario sul tema "*I diritti per il governo democratico dell'UE*", presso la LUISS Guido Carli, 13 febbraio 2014.

³³¹ Così come sostenuto da Enrique Barón Crespo, già Presidente del Parlamento europeo, a seguito di una domanda formulatagli dalla sottoscritta in occasione del seminario sul tema "*I diritti per il governo democratico dell'UE*", presso la LUISS Guido Carli, 13 febbraio 2014.

³³² *Ibid.*

ALLEGATO 1

Dec. 20 settembre 1976, n. 76/787/CECA/CEE/Euratom ⁽¹⁾.

Decisione del Consiglio

Atto relativo all'elezione dei rappresentanti nell'Assemblea a suffragio universale diretto ^{(2) (3) (4)}.

(1) Pubblicata nella G.U.C.E. 8 ottobre 1976, n. L 278.

(2) Entrato in vigore il 1° luglio 1978.

(3) Si riporta solamente l'atto allegato alla presente decisione.

(4) Nel presente Atto, a eccezione dell'articolo 13, i termini «rappresentante» o «rappresentante del Parlamento europeo» sono sostituiti da «membro del Parlamento europeo», in base all'*articolo 1 della decisione 2002/772/CE/Euratom*, con decorrenza indicata al suo articolo 3. I termini suddetti non sono riportati in modifica al presente Atto poiché, nel testo non vi è corrispondenza con le modifiche disposte.

Vedi, per la nuova numerazione applicata agli articoli e agli allegati del presente Atto, la tabella di corrispondenza contenuta nell'allegato della *decisione 2002/772/CE/Euratom*.

Articolo 1 ⁽⁵⁾

1. In ciascuno Stato membro, i membri del Parlamento europeo sono eletti a scrutinio di lista o uninominale preferenziale con riporto di voti di tipo proporzionale.

2. Gli Stati membri possono consentire il voto di preferenza secondo le modalità da essi stabilite.

3. L'elezione si svolge a suffragio universale diretto, libero e segreto.

(5) Articolo così sostituito dall'*articolo 1 della decisione 2002/772/CE/Euratom*, con decorrenza indicata al suo articolo 3.

Vedi, per la nuova numerazione applicata agli articoli e agli allegati del presente Atto, la tabella di corrispondenza contenuta nell'allegato della *decisione 2002/772/CE/Euratom*.

Articolo 2 ⁽⁶⁾

In funzione delle loro specificità nazionali, gli Stati membri possono costituire circoscrizioni elettorali per le elezioni al Parlamento europeo o prevedere altre suddivisioni elettorali, senza pregiudicare complessivamente il carattere proporzionale del voto.

(6) Articolo sostituito, inizialmente dall'articolo 10 del trattato di adesione della Grecia alla Comunità economica europea e alla Comunità europea dell'energia atomica ed, in seguito, dall'articolo 10 del trattato di adesione della Spagna e del Portogallo alla Comunità economica europea e alla Comunità europea dell'energia atomica, dalla decisione del Consiglio 93/81/Euratom/CECA/CEE recante modifica dell'atto relativo all'elezione dei rappresentanti nel parlamento europeo a suffragio universale diretto e dall'articolo 11 dell'atto di adesione all'Unione europea di Svezia, Finlandia, Austria e Norvegia (così come modificato dall'articolo 5 della decisione del Consiglio dell'Unione europeo recante adattamento di tale ultimo atto a seguito della mancata adesione della Norvegia). Da ultimo l'ex articolo 2 è stato sostituito dagli attuali articoli 2, 2 bis e 2 ter, in base all'*articolo 1 della decisione 2002/772/CE/Euratom*, con decorrenza indicata al suo articolo 3.

Vedi, per la nuova numerazione applicata agli articoli e agli allegati del presente Atto, la tabella di corrispondenza contenuta nell'allegato della *decisione 2002/772/CE/Euratom*.

Articolo 2 bis ⁽⁷⁾

Gli Stati membri possono prevedere la fissazione di una soglia minima per l'attribuzione dei seggi. Tale soglia non deve essere fissata a livello nazionale oltre il 5% dei suffragi espressi.

(7) Articolo sostituito, inizialmente dall'articolo 10 del trattato di adesione della Grecia alla Comunità economica europea e alla Comunità europea dell'energia atomica ed, in seguito, dall'articolo 10 del trattato di adesione della Spagna e del Portogallo alla Comunità economica europea e alla Comunità europea dell'energia atomica, dalla decisione del Consiglio 93/81/Euratom/CECA/CEE recante modifica dell'atto relativo all'elezione dei rappresentanti nel parlamento europeo a suffragio universale diretto e dall'articolo 11 dell'atto di adesione all'Unione europea di Svezia, Finlandia, Austria e Norvegia (così come modificato dall'articolo 5 della decisione del Consiglio dell'Unione europeo recante adattamento di tale ultimo atto a seguito della mancata adesione della Norvegia). Da ultimo l'ex articolo 2 è stato sostituito dagli attuali articoli 2, 2 bis e 2 ter, in base all'*articolo 1 della decisione 2002/772/CE/Euratom*, con decorrenza indicata al suo articolo 3.

Vedi, per la nuova numerazione applicata agli articoli e agli allegati del presente Atto, la tabella di corrispondenza contenuta nell'allegato della *decisione 2002/772/CE/Euratom*.

Articolo 2 ter ⁽⁸⁾

Ciascuno Stato membro può fissare un massimale per le spese dei candidati relative alla campagna elettorale.

(8) Articolo sostituito, inizialmente dall'articolo 10 del trattato di adesione della Grecia alla Comunità economica europea e alla Comunità europea dell'energia atomica ed, in seguito, dall'articolo 10 del trattato di adesione della Spagna e del Portogallo alla Comunità economica europea e alla Comunità europea dell'energia atomica, dalla decisione del Consiglio 93/81/Euratom/CECA/CEE recante modifica dell'atto relativo all'elezione dei rappresentanti nel parlamento europeo a suffragio universale diretto e dall'articolo 11 dell'atto di adesione all'Unione europea di Svezia, Finlandia, Austria e Norvegia (così come modificato dall'articolo 5 della decisione del Consiglio dell'Unione europea recante adattamento di tale ultimo atto a seguito della mancata adesione della Norvegia). Da ultimo l'ex articolo 2 è stato sostituito dagli attuali articoli 2, 2 bis e 2 ter, in base all'*articolo 1 della decisione 2002/772/CE/Euratom*, con decorrenza indicata al suo articolo 3.

Vedi, per la nuova numerazione applicata agli articoli e agli allegati del presente Atto, la tabella di corrispondenza contenuta nell'allegato della *decisione 2002/772/CE/Euratom*.

Articolo 3 ⁽⁹⁾

[1. I rappresentanti sono eletti per un periodo di cinque anni] ⁽¹⁰⁾.

1. Il periodo quinquennale per cui sono eletti i membri del Parlamento europeo inizia con l'apertura della prima sessione tenuta dopo ciascuna elezione.

Esso può essere prolungato o abbreviato in applicazione dell'articolo 10, paragrafo 2, seconda comma ⁽¹¹⁾.

2. Il mandato di ogni rappresentante inizia e scade contemporaneamente al periodo di cui al paragrafo 1 ⁽¹²⁾.

(9) Vedi, per la nuova numerazione applicata agli articoli e agli allegati del presente Atto, la tabella di corrispondenza contenuta nell'allegato della *decisione 2002/772/CE/Euratom*.

(10) Paragrafo soppresso dall'*articolo 1 della decisione 2002/772/CE/Euratom*, con decorrenza indicata al suo articolo 3.

(11) Paragrafo così rinumerato e modificato dall'*articolo 1 della decisione 2002/772/CE/Euratom*, con decorrenza indicata al suo articolo 3.

(12) Paragrafo così rinumerato e modificato dall'*articolo 1 della decisione 2002/772/CE/Euratom*, con decorrenza indicata al suo articolo 3.

Articolo 4 ⁽¹³⁾

1. I rappresentanti votano individualmente e personalmente. Non possono essere vincolati da istruzioni né ricevere mandato imperativo,

2. I membri del Parlamento europeo beneficiano dei privilegi e delle immunità loro applicabili in virtù del protocollo dell'8 aprile 1965 sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee ⁽¹⁴⁾.

(13) Vedi, per la nuova numerazione applicata agli articoli e agli allegati del presente Atto, la tabella di corrispondenza contenuta nell'allegato della *decisione 2002/772/CE/Euratom*.

(14) Paragrafo così sostituito dall'*articolo 1 della decisione 2002/772/CE/Euratom*, con decorrenza indicata al suo articolo 3.

Articolo 5

[La carica di rappresentante all'Assemblea è compatibile con quella di membro del Parlamento di uno Stato membro.] ⁽¹⁵⁾.

(15) Abrogato dall'*articolo 1 della decisione 2002/772/CE/Euratom*, con decorrenza indicata al suo articolo 3.

Articolo 6 ⁽¹⁶⁾

1. La carica di rappresentante all'Assemblea è incompatibile con quella di:

- membro del governo di uno Stato membro;
- membro della Commissione delle Comunità europee;

- giudice, avvocato generale o cancelliere della Corte di giustizia delle Comunità europee o del Tribunale di primo grado ⁽¹⁷⁾;

- membro del comitato esecutivo della Banca centrale europea ⁽¹⁸⁾;

- membro della Corte dei conti delle Comunità europee;

- mediatore delle Comunità europee ⁽¹⁹⁾;

- [membro del Comitato della Comunità europea del carbone e dell'acciaio o] ⁽²⁰⁾ membro del Comitato economico e sociale della Comunità economica europea e della Comunità europea dell'energia atomica;

- membro dei comitati od organismi creati in virtù o in applicazione dei trattati che istituiscono [la Comunità europea del carbone e dell'acciaio] ⁽²¹⁾, la Comunità economica europea e la Comunità europea dell'energia atomica, per provvedere all'amministrazione di fondi delle Comunità o all'espletamento di un compito permanente e diritto di gestione amministrativa;

- membro del Consiglio d'amministrazione, del Comitato direttivo ovvero impiegato della Banca europea per gli investimenti;

- funzionario o agente, in attività di servizio, delle istituzioni delle Comunità europee o degli organismi specializzati che vi si ricollegano o della Banca centrale europea ⁽²²⁾.

2. A partire dall'elezione del Parlamento europeo del 2004, la carica di membro del Parlamento europeo è incompatibile con quella di membro del parlamento nazionale.

In deroga a tale norma e fatte salve le disposizioni del paragrafo 3:

- i membri del Parlamento nazionale irlandese eletti al Parlamento europeo in una votazione successiva possono esercitare il doppio mandato fino alle elezioni successive del Parlamento nazionale irlandese, occasione in cui si applica il primo comma del presente paragrafo,

- i membri del Parlamento nazionale del Regno Unito che sono anche membri del Parlamento europeo nel periodo quinquennale che precede le elezioni del Parlamento europeo del 2004 possono esercitare il doppio mandato fino alle elezioni del 2009 per il Parlamento europeo, occasione in cui si applica il primo comma del presente paragrafo ⁽²³⁾.

3. Ogni Stato membro può inoltre estendere le incompatibilità applicabili sul piano nazionale, alle condizioni di cui all'articolo 7 ⁽²⁴⁾.

4. I rappresentanti all'Assemblea ai quali, nel corso del periodo quinquennale di cui all'articolo 3, sono applicabili i paragrafi 1, 2 e 3, sono sostituiti conformemente all'articolo 12 ⁽²⁵⁾.

(16) Vedi, per la nuova numerazione applicata agli articoli e agli allegati del presente Atto, la tabella di corrispondenza contenuta nell'allegato della *decisione 2002/772/CE/Euratom*.

(17) Trattino così modificato dall'*articolo 1 della decisione 2002/772/CE/Euratom*, con decorrenza indicata al suo articolo 3.

(18) Trattino aggiunto dall'*articolo 1 della decisione 2002/772/CE/Euratom*, con decorrenza indicata al suo articolo 3.

(19) Trattino aggiunto dall'*articolo 1 della decisione 2002/772/CE/Euratom*, con decorrenza indicata al suo articolo 3.

(20) Termini soppressi dall'*articolo 1 della decisione 2002/772/CE/Euratom*, con decorrenza indicata al suo articolo 3.

(21) Termini soppressi dall'*articolo 1 della decisione 2002/772/CE/Euratom*, con decorrenza indicata al suo articolo 3.

(22) Trattino così sostituito dall'*articolo 1 della decisione 2002/772/CE/Euratom*, con decorrenza indicata al suo articolo 3.

(23) Paragrafo inserito dall'*articolo 1 della decisione 2002/772/CE/Euratom*, con decorrenza indicata al suo articolo 3.

(24) Paragrafo così rinumerato e modificato dall'*articolo 1 della decisione 2002/772/CE/Euratom*, con decorrenza indicata al suo articolo 3.

(25) Paragrafo così rinumerato e modificato dall'*articolo 1 della decisione 2002/772/CE/Euratom*, con decorrenza indicata al suo articolo 3.

Articolo 7 ⁽²⁶⁾

Fatte salve le disposizioni del presente atto, la procedura elettorale è disciplinata in ciascuno Stato membro dalle disposizioni nazionali.

Tali disposizioni nazionali, che possono eventualmente tener conto delle particolarità negli Stati membri non devono nel complesso pregiudicare il carattere proporzionale del voto.

(26) Articolo così sostituito dall'*articolo 1 della decisione 2002/772/CE/Euratom*, con decorrenza indicata al suo articolo 3.

Vedi, per la nuova numerazione applicata agli articoli e agli allegati del presente Atto, la tabella di corrispondenza contenuta nell'allegato della *decisione 2002/772/CE/Euratom*.

Articolo 8 ⁽²⁷⁾

Per l'elezione dei rappresentanti all'Assemblea ciascun elettore può votare una sola volta.

(27) Vedi, per la nuova numerazione applicata agli articoli e agli allegati del presente Atto, la tabella di corrispondenza contenuta nell'allegato della *decisione 2002/772/CE/Euratom*.

Articolo 9 ⁽²⁸⁾

1. L'elezione per l'Assemblea ha luogo alla data e alle ore fissate da ciascuno Stato membro; tale data deve cadere per tutti gli Stati membri entro uno stesso lasso di tempo compreso tra la mattina del giovedì e la domenica immediatamente successiva ⁽²⁹⁾.

2. Uno Stato membro può rendere noti i risultati della votazione in modo ufficiale solo dopo la chiusura dei seggi nello Stato membro in cui gli elettori votano per ultimi nel periodo di cui al paragrafo 1 ⁽³⁰⁾.

[3. Qualora uno Stato membro adotti per l'elezione all'Assemblea uno scrutinio a due turni, il primo turno dovrà avvenire nel periodo previsto al paragrafo 1] ⁽³¹⁾.

(28) Vedi, per la nuova numerazione applicata agli articoli e agli allegati del presente Atto, la tabella di corrispondenza contenuta nell'allegato della *decisione 2002/772/CE/Euratom*.

(29) Paragrafo così modificato dall'*articolo 1 della decisione 2002/772/CE/Euratom*, con decorrenza indicata al suo articolo 3.

(30) Paragrafo così modificato dall'*articolo 1 della decisione 2002/772/CE/Euratom*, con decorrenza indicata al suo articolo 3.

(31) Paragrafo soppresso dall'*articolo 1 della decisione 2002/772/CE/Euratom*, con decorrenza indicata al suo articolo 3.

Articolo 10 ⁽³²⁾

1. Periodo elettorale, è precisato, per la prima elezione, dal Consiglio, che delibera all'unanimità, previa consultazione dell'Assemblea ⁽³³⁾.
2. Le elezioni successive hanno luogo nello stesso periodo dell'ultimo anno del periodo quinquennale di cui all'articolo 3.

Qualora si riveli impossibile tenere le elezioni nella Comunità nel corso di detto periodo, il Consiglio, che delibera all'unanimità, previa consultazione dell'Assemblea, fissa, almeno un anno prima della fine del periodo quinquennale di cui all'articolo 3, un altro periodo elettorale che, al massimo, può essere anteriore di due mesi al periodo di cui al comma precedente ⁽³⁴⁾.

3. Fatti salvi [l'articolo 22 del trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio] ⁽³⁵⁾, l'articolo 139 del trattato che istituisce la Comunità europea e l'articolo 109 del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, l'Assemblea si riunisce di diritto il primo martedì successivo alla scadenza del termine di un mese dalla fine del periodo elettorale ⁽³⁶⁾.

4. L'Assemblea uscente decade al momento della prima sessione della nuova Assemblea.

(32) Vedi, per la nuova numerazione applicata agli articoli e agli allegati del presente Atto, la tabella di corrispondenza contenuta nell'allegato della *decisione 2002/772/CE/Euratom*.

(33) Paragrafo così modificato dall'*articolo 1 della decisione 2002/772/CE/Euratom*, con decorrenza indicata al suo articolo 3.

(34) Paragrafo così modificato dall'*articolo 1 della decisione 2002/772/CE/Euratom*, con decorrenza indicata al suo articolo 3.

(35) Termini soppressi dall'*articolo 1 della decisione 2002/772/CE/Euratom*, con decorrenza indicata al suo articolo 3.

(36) Paragrafo così modificato dall'*articolo 1 della decisione 2002/772/CE/Euratom*, con decorrenza indicata al suo articolo 3.

Articolo 11 ⁽³⁷⁾

[Fino all'entrata in vigore della procedura uniforme prevista all'articolo 7, paragrafo 1] ⁽³⁸⁾, l'Assemblea verifica i poteri dei rappresentanti. A tal fine, essa prende atto dei risultati proclamati ufficialmente dagli Stati membri, e decide sulle contestazioni che

potrebbero essere eventualmente presentate in base alle disposizioni del presente atto, fatta eccezione delle disposizioni nazionali cui tale atto rinvia.

(37) Vedi, per la nuova numerazione applicata agli articoli e agli allegati del presente Atto, la tabella di corrispondenza contenuta nell'allegato della *decisione 2002/772/CE/Euratom*.

(38) Termini soppressi dall'*articolo 1 della decisione 2002/772/CE/Euratom*, con decorrenza indicata al suo articolo 3.

Articolo 12 ⁽³⁹⁾

1. Un seggio si rende vacante quando il mandato di un membro del Parlamento europeo scade in caso di dimissioni o di decesso e di decadenza del mandato.

2. Fatte salve le altre disposizioni del presente atto, ciascuno Stato membro stabilisce le opportune procedure per coprire i seggi, resisi vacanti durante il periodo quinquennale di cui all'articolo 3, per la restante durata di detto periodo.

3. Quando la legislazione di uno Stato membro stabilisce espressamente la decadenza del mandato di un membro del Parlamento europeo, il suo mandato scade in applicazione delle disposizioni di tale legislazione. Le autorità nazionali competenti ne informano il Parlamento europeo.

4. Quando un seggio si rende vacante per dimissioni o decesso, il Presidente del Parlamento europeo ne informa senza indugio le autorità competenti dello Stato membro interessato.

(39) Articolo così sostituito dall'*articolo 1 della decisione 2002/772/CE/Euratom*, con decorrenza indicata al suo articolo 3.

Vedi, per la nuova numerazione applicata agli articoli e agli allegati del presente Atto, la tabella di corrispondenza contenuta nell'allegato della *decisione 2002/772/CE/Euratom*.

Articolo 13 ⁽⁴⁰⁾

Qualora risultino necessarie misure per l'applicazione del presente atto il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta dell'Assemblea e previa consultazione della Commissione, adotta tali misure, dopo avere cercato un accordo con l'Assemblea

nell'ambito di una Commissione di concertazione che riunisca il Consiglio e i rappresentanti dell'Assemblea.

(40) Vedi, per la nuova numerazione applicata agli articoli e agli allegati del presente Atto, la tabella di corrispondenza contenuta nell'allegato della *decisione 2002/772/CE/Euratom*.

Articolo 14

[L'articolo 21, paragrafi 1 e 2, del trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, l'articolo 138, paragrafi 1 e 2, del trattato che istituisce la Comunità economica europea nonché l'articolo 108, paragrafi 1 e 2, del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica decadono alla data della sessione tenuta, conformemente all'articolo 10, paragrafo 3, della prima Assemblea eletta in applicazione del presente atto] ⁽⁴¹⁾.

(41) Abrogato dall'*articolo 1 della decisione 2002/772/CE/Euratom*, con decorrenza indicata al suo articolo 3.

Articolo 15 ⁽⁴²⁾

Il presente atto è redatto nelle lingue danese, finlandese, francese, greca, inglese, irlandese, italiana, olandese, portoghese, spagnola, svedese e tedesca, tutti i testi facenti ugualmente fede.

Gli allegati II e III formano parte integrante del presente atto.

(42) Articolo così sostituito dall'*articolo 1 della decisione 2002/772/CE/Euratom*, con decorrenza indicata al suo articolo 3.

Vedi, per la nuova numerazione applicata agli articoli e agli allegati del presente Atto, la tabella di corrispondenza contenuta nell'allegato della *decisione 2002/772/CE/Euratom*.

Articolo 16 ⁽⁴³⁾

Le disposizioni del presente atto entrano in vigore il primo giorno del mese successivo al ricevimento dell'ultima notifica prevista dalla decisione.

(43) Vedi, per la nuova numerazione applicata agli articoli e agli allegati del presente Atto, la tabella di corrispondenza contenuta nell'allegato della *decisione 2002/772/CE/Euratom*.

Allegato I

[Le autorità danesi possono stabilire le date in cui si procederà, in Groenlandia, alle elezioni dei membri dell'Assemblea.] ⁽⁴⁴⁾.

(44) Abrogato dall'*articolo 1 della decisione 2002/772/CE/Euratom*, con decorrenza indicata al suo articolo 3.

Allegato II ⁽⁴⁵⁾

Il Regno Unito applicherà le disposizioni di questo atto soltanto nei confronti del Regno Unito.

(45) Vedi, per la nuova numerazione applicata agli articoli e agli allegati del presente Atto, la tabella di corrispondenza contenuta nell'allegato della *decisione 2002/772/CE/Euratom*.

Dichiarazione ad articolo 13

Allegato III ⁽⁴⁶⁾

Si conviene che, per la procedura da seguire nell'ambito della Commissione di concertazione, si farà ricorso alle disposizioni dei paragrafi 5, 6 e 7 della procedura stabilita mediante dichiarazione comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione in data 4 marzo 1975.

Dichiarazione del governo della Repubblica federale di Germania

[Il governo della Repubblica federale di Germania dichiara che l'atto relativo all'elezione a suffragio universale diretto dei membri del Parlamento europeo è applicabile anche al Land di Berlino.

Tenendo conto dei diritti e responsabilità della Francia, del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord e degli Stati Uniti d'America, la Camera dei deputati di Berlino eleggerà i rappresentanti per i seggi che, nei limiti del contingente della Repubblica federale di Germania, spettano al Land di Berlino.] ⁽⁴⁷⁾.

(46) Vedi, per la nuova numerazione applicata agli articoli e agli allegati del presente Atto, la tabella di corrispondenza contenuta nell'allegato della *decisione 2002/772/CE/Euratom*.

(47) Dichiarazione soppressa dall'*articolo 1 della decisione 2002/772/CE/Euratom*, con decorrenza indicata al suo articolo 3.

ALLEGATO 2

Attuali sistemi elettorali negli Stati membri per l'elezione dei candidati al Parlamento europeo*

	Circoscrizioni elettorali	Voto di preferenza	Distribuzione dei seggi	Soglia	Diritto di voto	Candidatura	Giorni di votazione
AUSTRIA	Circoscrizione unica nazionale	Sì	D'Hondt	4%	Età: 16 - Cittadini UE iscritti nelle liste elettorali.	Età: 18 - Cittadini UE iscritti nelle liste elettorali.	Domenica
BELGIO	Tre collegi elettorali linguistici (neerlandese, francese, tedesco); e quattro circoscrizioni regionali: 1. Fiandre (collegio elettorale neerlandese); 2. Vallonia (collegio elettorale francese); 3. Brussels-Hal-Vilvorde (BHV) (collegio elettorale neerlandese o francese); 4. 2 cantoni (collegio elettorale tedesco).	Sì	D'Hondt	No	Età: 18 - Cittadini UE iscritti nelle liste elettorali. - Cittadini belgi residenti in altri Stati membri (i cittadini belgi che risiedono al di fuori dell'UE non possono votare alle elezioni del PE). - Il voto è obbligatorio: non votare comporta una sanzione.	Età: 21 - Cittadini UE iscritti nelle liste elettorali. - I candidati devono parlare la lingua del relativo collegio elettorale.	Domenica

*Fonte: A. Duff, "Post-national democracy and the reform of the European Parliament", in: *Notre Europe*, Policy Paper n. 42, Paris, 2010. La tabella è stata aggiornata con i dati relativi alla Croazia e alla pronuncia della Corte costituzionale tedesca sulla soglia di sbarramento in Germania.

	Circoscrizioni elettorali	Voto di preferenza	Distribuzione dei seggi	Soglia	Diritto di voto	Candidatura	Giorni di votazione
BULGARIA	Circoscrizione unica nazionale	Sì	Hare-Niemeyer	No	Età: 18 - Cittadini UE residenti da 3 mesi o in un altro Stato membro.	Età: 21 - Cittadini UE residenti da 2 anni o in altro Stato membro dell'UE.	Domenica
CIPRO	Circoscrizione unica nazionale	No	Droop	No	Età: 18 - Cittadini ciprioti e UE residenti da 6 mesi prima delle elezioni. - Lista elettorale speciale. - Il voto è obbligatorio (ma non comporta sanzioni).	Età: 25	Domenica
CROAZIA	Circoscrizione unica nazionale	Sì	D'Hondt	5%	Età: 18 -Cittadini UE iscritti nelle liste elettorali.	Età: 18 -Cittadini UE iscritti nelle liste elettorali.	Domenica

	Circoscrizioni elettorali	Voto di preferenza	Distribuzione dei seggi	Soglia	Diritto di voto	Candidatura	Giorni di votazione
DANIMARCA	Circoscrizione unica nazionale	No	D'Hondt	No	Età: 18 - Cittadini danesi con residenza permanente nell'UE. - Cittadini UE iscritti nelle liste elettorali.	Età: 18 - Qualsiasi persona che abbia diritto di voto alle elezioni del PE.	Nessun giorno prefissato
ESTONIA	Circoscrizione unica nazionale	No	D'Hondt		Età: 18	Età: 21	Domenica
FINLANDIA	Circoscrizione unica nazionale	Sì	D'Hondt	No	Età: 18 - Cittadini UE iscritti nelle liste elettorali.	Età: 18 - Cittadini UE iscritti nelle liste elettorali.	Domenica
FRANCIA	Otto circoscrizioni regionali	No	D'Hondt	5%	Età: 18 - Cittadini UE iscritti nelle liste elettorali.	Età: 23 - Cittadini UE iscritti nelle liste elettorali.	Domenica
GERMANIA	Circoscrizione unica nazionale, ma i membri vengono eletti dalle liste regionali (Länder) o federali .	No	Sainte-Laguë (conformemente alla modifica della legge del 17 marzo 2008; BGBl. I, pag. 394).	3% (soglia dichiarata a incostituzionale dalla Corte	Età: 18 - Cittadini UE iscritti nelle liste elettorali.	Età: 18 - Cittadini UE iscritti nelle liste elettorali.	Domenica

	Circoscrizioni elettorali	Voto di preferenza	Distribuzione dei seggi	Soglia	Diritto di voto	Candidatura	Giorni di votazione
				costituzionale tedesca).			
GRECIA	Circoscrizione unica nazionale	No	Droop	3%	Età: 18	Età: 21	Domenica
IRLANDA	Quattro circoscrizioni regionali	Sì	Singolo voto trasferibile (SVT)	No	Età: 18	Età: 21	Venerdì
ITALIA (attualmente in fase di revisione)	Cinque circoscrizioni regionali	Sì: i voti possono essere trasferiti da una circoscrizione e all'altra.	Hare	No	Età: 18 - Cittadini UE iscritti nelle liste elettorali. - I cittadini italiani residenti in altri Stati dell'UE possono votare presso i consolati italiani o per posta. Possono partecipare alle elezioni anche i cittadini italiani che risiedono al di fuori dell'UE, purché rientrino a votare in Italia. - Il voto non è	Età: 25 - Cittadini UE iscritti nelle liste elettorali.	Sabato/domenica

	Circoscrizioni elettorali	Voto di preferenza	Distribuzione dei seggi	Soglia	Diritto di voto	Candidatura	Giorni di votazione
					obbligatorio, ma costituisce un "dovere civile".		
LETTONIA	Circoscrizione unica nazionale	No	Sainte-Laguë	No	Età: 18	Età: 21	Sabato
LITUANIA	Circoscrizione unica nazionale	Sì	Hare-Niemeyer	5%	Età: 18	Età: 21	Domenica
LUSSEMBURGO	Circoscrizione unica nazionale	Sì: gli elettori possono esprimere 6 voti.	Hetànbach-Bischoff	No	Età: 18 - Cittadini UE residenti da 5 anni. - Il voto è obbligatorio.	Età: 18 - Cittadini UE residenti da 5 anni.	Domenica
MALTA	Circoscrizione unica nazionale	Sì	STV	No	Età: 18	Età: 18	Sabato
PAESI BASSI	Circoscrizione unica nazionale	Sì	D'Hondt	No	Età: 18 - Cittadini UE iscritti nelle liste elettorali.	Età: 18 - Cittadini UE iscritti nelle liste elettorali.	Giovedì
POLONIA	Tredici circoscrizioni regionali	No	D'Hondt / Hare-Niemeyer	5%	Età: 18 - Cittadini UE iscritti nelle liste elettorali.	Età: 21 - Cittadini UE residenti da 5 anni.	Domenica

	Circoscrizioni elettorali	Voto di preferenza	Distribuzione dei seggi	Soglia	Diritto di voto	Candidatura	Giorni di votazione
PORTOGALLO	Circoscrizione unica nazionale	No	D'Hondt	No	Età: 18	Età: 18	Domenica
REGNO UNITO	Dodici circoscrizioni elettorali	Gran Bretagna: No Irlanda del Nord: Sì	Gran Bretagna: D'Hondt; Irlanda del Nord: STV	No	Età: 18 - Cittadini UE iscritti nelle liste elettorali e residenti da 1 anno.	Età: 21 - Cittadini UE iscritti nelle liste elettorali e residenti da 1 anno.	Giovedì
REPUBBLICA CECA	Circoscrizione unica nazionale	Sì: ciascun elettore può esprimere due voti. Per essere eletti occorre ottenere il 5% dei voti espressi a favore del proprio partito politico.	D'Hondt	5%	Età: 18 - Cittadini UE residenti da 45 giorni.	Età: 21 - Cittadini UE residenti da 45 giorni.	Venerdì e sabato
ROMANIA	Circoscrizione unica nazionale	No	D'Hondt	5%	Età: 18 - Cittadini UE iscritti nelle liste elettorali.	Età: 23 - Cittadini UE iscritti nelle liste elettorali.	Domenica
SLOVACCHIA	Circoscrizione unica	Sì	Droop	5%	Età: 18	Età: 21	Sabato

	Circoscrizioni elettorali	Voto di preferenza	Distribuzione dei seggi	Soglia	Diritto di voto	Candidatura	Giorni di votazione
	nazionale				- Cittadini UE iscritti nelle liste elettorali, residenti e presenti il giorno delle elezioni.	- Cittadini UE iscritti nelle liste elettorali.	
SLOVENIA	Circoscrizione unica nazionale	Sì	D'Hondt	4%	Età: 18	Età: 18	Domenica
SPAGNA	Circoscrizione unica nazionale	No	D'Hondt	No	Età: 18 - Cittadini UE iscritti nelle liste elettorali.	Età: 18 - Cittadini UE iscritti nelle liste elettorali.	Domenica
SVEZIA	Circoscrizione unica nazionale	Sì	Sainte-Lagüe	4% per i partiti; i candidati devono ottenere il 5% del totale dei voti espressi a favore del loro partito.	Età: 18 - Cittadini UE iscritti nelle liste elettorali.	Età: 18 - Tutti i cittadini aventi diritto di voto possono candidarsi alle elezioni.	Domenica
UNGHERIA	Circoscrizione unica	No	D'Hondt	5%	Età: 18	Età: 18	Domenica

	Circoscrizioni elettorali	Voto di preferenza	Distribuzione dei seggi	Soglia	Diritto di voto	Candidatura	Giorni di votazione
	nazionale				-Cittadini UE iscritti nelle liste elettorali.	-Tutti gli elettori hanno diritto a candidarsi alle elezioni nelle liste di partito	

BIBLIOGRAFIA

Allegri M. R., “I partiti politici a livello europeo fra autonomia politica e dipendenza dai partiti nazionali”, in: *Federalismi.it*, n. 22/2013.

Bardi L., E. Bressanelli, E. Calossi, W. Gagateg, P. Mair, E. Pizzimenti, “How to create a Transnational Party System”, in: *EUDO Report 2010/2*, European University Institute, 2010, disponibile su: <http://www.eui.eu/Projects/EUDO/Documents/EUDORReport2web.pdf>

Bellamy R., “Democracy without democracy? Can the EU’s democratic ‘outputs’ be separated from the democratic ‘inputs’ provided by competitive parties and majority rule?”, in: *Journal of European Public Policy*, vol. 17, n. 1, 2010, pp. 2-19.

Bertoncini Y., V. Kreiling, “What political balance of power in the next European Parliament”, in: *Notre Europe*, novembre 2013, pp. 1-24, disponibile su: www.notre-europe.eu

Bonvicini G., G.L. Tosato, R. Matarazzo, “I partiti politici europei e la candidatura del Presidente della Commissione”, in: *Documenti Istituto Affari Internazionali*, IAI0903, 2009.

Cangelosi R., M. Peronaci, “La geografia istituzionale post-Lisbona e la posizione dell’Italia”, in: *Studi sull’integrazione europea*, vol. 4, n. 1, 2009, pp. 55-71.

Cartabia M., “Diritti fondamentali e cittadinanza dell’Unione dopo Lisbona”, in: *Prove di Europa unita*, a cura di G. Amato e R. Gualtieri, Passigli Editori, Firenze, 2013, pp. 249-264.

Ciancio A., “Partiti politici e gruppi parlamentari nell’ordinamento europeo”, in: *Politica del diritto*, n.2, giugno 2007, pp. 153-173.

Commissione europea, Comunicazione del 12 marzo 2013, “*Prepararsi alle elezioni europee 2014: rafforzare la democrazia e l’efficienza*”, COM(2013) 126 def.

Commissione europea, Presidente della Commissione europea, J. M. D. Barroso, *Discorso 2012 sullo stato dell’Unione*, SPEECH/12/596, Strasburgo, 12 settembre 2012.

Consiglio, *Atto relativo alle elezioni a suffragio universale e diretto del Parlamento europeo*, allegato alla Decisione del 20 settembre 1976, n. 76/787/CECA/CEE/Euratom, così come modificato dalla Decisione n. 2002/772/CE/Euratom.

Consiglio europeo, *Decisione che stabilisce la composizione del Parlamento europeo (2013/312/UE)*, Bruxelles, 28 giugno 2013.

Corte costituzionale, *Le formule elettorali previste per l’elezione del Parlamento europeo*, Servizio studi e documentazione della Corte costituzionale, (a cura di) P. Passaglia, giugno 2010, disponibile su: www.cortecostituzionale.it

Craig P., G. De Búrca, *EU Law: text, cases and materials*, fourth ed., Oxford, Oxford University Press, 2008.

Daniele L., *Diritto dell’Unione europea*, quarta edizione, Milano, Giuffré Editore, 2010.

Daniele L., “Le istituzioni politiche dell’Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: verso un nuovo equilibrio?”, in: *Studi sull’integrazione europea*, n. 1, 2009, pp. 43-54.

Duff A., “Post-national democracy and the reform of the European Parliament”, in: *Notre Europe*, 2010, disponibile su: www.notre-europe.eu

Fabbrini S., “The parliamentary election of the Commission President: constraints on the parlamentarization of the European Union”, in: *LUISS School of Government*, Working Paper Series, SOG-WP9/2013, pp. 1-26.

Farrell D., R. Scully, “Electing the European Parliament: How Uniform are “Uniform” Electoral Systems?”, in: *Journal of Common Market Studies*, vol. 43, n. 5, 2005, pp. 969 -984.

Farrell D., R. Scully, “The European Parliament: one parliament, several modes of political representation on the ground?”, in: *Journal of European Public Policy*, vol. 17, n. 1, 2010, pp. 36-54.

Farrell H., A. Héritier, “Formal and Informal Institutions Under Codecision: Continuous Constitution-Building in Europe”, in: *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol. 16, n. 4, ottobre 2003, pp. 577-600, disponibile su: <http://www.henryfarrell.net/governance.pdf>

Follesdal, A., S. Hix, “Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik”, in: *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, n. 3, 2006, pp. 533-562.

Franco M., “L’allarme del Colle per un voto UE denso di incognite”, *Corriere della Sera*, 14 dicembre 2013, p. 9.

Franklin M., S. Hobolt, "The legitimacy of lethargy: how elections to the European Parliament depress turnout", in: Special Symposium: Electoral Democracy in the European Union, *Electoral Studies* vol. 30(1), 2011, pp. 53-66.

Gaja G., A. Adinolfi, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, terza edizione, Bari, Editori Laterza, 2010.

Gagatek W., "Campaigning in the European Parliament elections", in: *The 2009 Elections to the European Parliament*, (ed.) Wojciech Gagatsek, European University Institute, 2010, pp. 13-19.

Gherghina S., G. Jiglău, "Making the European Elections Attractive for Citizens: A Reform of the Electoral System", in: *Journal on European Perspectives of the Western Balkans*, vol. 2, n. 2, 2010, pp. 55-78.

Gratteri A., "In Europa votano così: Costituzioni e sistemi elettorali", in: *Forum di quaderni costituzionali*, 26 settembre 2012, pp. 1-22.

Hix S., "Electoral institutions and legislative behavior: explaining voting defection in the European Parliament", in: *World Politics*, vol. 56, n. 2, 2004, pp. 194-223.

Hix S., "Why the 2014 European Elections Matter: Ten Key Votes in the 2009-2013 European Parliament", in: *SIEPS European Policy Analysis*, n. 15, 2013, pp.1-15, disponibile su: http://www.sieps.se/sites/default/files/2013_15epa.pdf

Hix S., M. Marsh, "Punishment or Protest? Understanding European Parliament Elections", in: *The Journal of Politics*, vol. 69, n. 2, 2007, pp. 495-510, disponibile su: http://personal.lse.ac.uk/hix/Working_Papers/Marsh-Hix-JOP2007.pdf

Hix S., S. Hagemann, “Could Changing the Electoral Rules Fix European Parliament Elections?”, in: *Politique Européenne*, vol. 28, n. 2, 2009, pp. 37-52.

Hix S., S. Hagemann, “Small Districts with Open Ballots: A New Electoral System for the European Parliament”, in: *European Parliament, Directorate General Internal Policies of the Union, Policy Department C, Citizens’ Rights and Constitutional Affairs*, Brussels, 2008, pp.1-12, disponibile su: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2008/408298/IPOL-AFCO_NT\(2008\)408298_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2008/408298/IPOL-AFCO_NT(2008)408298_EN.pdf)

Hix S., M. Marsh, “Second-order effects plus pan-European political swings: An analysis of European Parliament elections across time”, in: *Electoral Studies*, vol. 30, n. 1, 2011, pp. 4-15.

Hug S., D. Martin, “How electoral systems affect MP’s positions”, in: *Electoral Studies*, vol. 31, 2012, pp. 192-200.

Jacobs F., “European Parliament Elections in Times of Crisis”, in: *CEPS Intereconomics*, vol. 49, n. 1, 2014, p. 4 e ss., disponibile su: <http://www.ceps.eu/files/article/2014/02/Forum.pdf>

Jacqué J. P., *Droit institutionnel de l’Union européenne*, 6^e édition, Paris, Dalloz, 2010.

Joost S., C. de Vrees, “So what’s wrong with the EU? Motivations underlying the Eurosceptic vote in 2009 European Elections”, in: *European Union Politics*, vol. 12, n. 3, 2011, pp. 405-429.

Judge D., D. Earnshaw, *The European Parliament*, second edition, Basingstoke, Palgrave Mac Millan, 2008.

Konstadinides T., *Division of Powers in European Union Law*, Bedfordshire, Wolters Kluwer, 2009.

Kurpas S., “The Treaty of Lisbon- How much “Constitution” is left? – An Overview of the Main Changes”, in: *Centre for European Policy Studies (CEPS) Policy brief*, n. 147, dicembre 2007, disponibile su: www.ceps.eu

Lefebvre M., “La politisation nécessaire de l’élection de la Commission européenne”, in: *Fondation Jean-Jaurès/Observatoire européen*, 22 janvier 2014, p. 1-6.

Lehmann W., “Electoral representation at the European level and its institutional design: a reappraisal of recent reform plans”, in: *EUI Working Papers*, n. 23, 2011.

Lehmann W., “Towards a more representative European democracy: the role of reformed electoral procedures”, in *EUSA Biennial Conference, Boston MA*, 2011, disponibile su: http://euce.org/eusa/2011/papers/7k_lehmann.pdf

Lindber B., A. Rasmussen, A. Warntjen, “Party politics as usual? The role of political parties in EU legislative decision-making”, in: *Journal of European Public Policy*, vol. 15, n. 8, 2008, pp. 1107-1126.

Lodge J., “Making the Election of the European Parliament Distinctive; Towards EU Uniform election Procedure”, in: *European Journal of Law Reform*, vol. 2, n. 2, 2000, pp. 191-215.

Lord C. J., “The aggregation function of political parties in EU decision-making”, in: *Living Reviews in European Governance*, vol. 5, n. 3, 2010, pp. 1-33.

Majone G., “Integrazione europea, tecnocrazia e deficit democratico”, in: *Rassegna Italiana di Sociologia*, Il Mulino, 4/2010, pp. 612-613.

Maioli Castriota Scanderbech E., “I parlamenti nazionali custodi della sussidiarietà europea”, in: *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2011, pp. 715-731.

Mair P., J. Thomassen, “Political representation and government in the European Union”, in: *Journal of European Public Policy*, vol. 17, n. 1, 2010, pp. 20-35.

Manzella A., “Dinamiche istituzionali e democrazia nell’Unione europea”, in: *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Amato G. e R. Gualtieri (ed.), Passigli Editori, pp. 349-357.

Moccia L., “Cittadinanza e democrazia nell’Europa in crisi: quale via all’Unione politica”, in: *La cittadinanza europea*, (ed.) Franco Angeli, n. 2, 2012, pp. 35-78.

Monti M., S. Goulard, *La democrazia in Europa. Guardare lontano*, Rizzoli, 2012.

Moravcsik A., “In defence of the ‘democratic deficit’: reassessing legitimacy in the European Union”, in: *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n. 4, 2002, pp. 603-624.

Nugent N., *The Government and Politics of the European Union*, sixth edition, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006.

Oelbermann K.-F., A. Palomares, F. Pukelsheim, “The 2009 European Parliament Elections: From Votes to Seats in 27 Ways”, in: *European Electoral Studies*, vol. 5, n. 1, 2010, pp. 148-182.

Oelbermann K.-F., F. Pukelsheim, “Future European Parliament Elections: Ten Steps Towards Uniform Procedures”, in: *Abhandlungen/Analyses, Preprints - Herausgeber: Institut für Mathematik der Universität Augsburg*, 2010.

OSCE/ODIHR, *Elections to the European Parliament, 4-7 June 2009*, Varsavia, 22 settembre 2009, pp. 1-42.

Palayret J.-M., “Introduction”, in: *Building Parliament: 50 years of European Parliament History. 1958-2008*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2009, disponibile su: http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_1_tarihce/50_years_of_european_parliament_history.pdf

Parlamento europeo, *Relazione Duff su una proposta di modifica dell'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto del 20 settembre 1976* (2009/2134(INI)), A7-0176/2011, Commissione per gli affari costituzionali, 28 aprile 2011.

Parlamento europeo, *Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2012 sulle elezioni al Parlamento europeo nel 2014*, 2012/2829(RSP).

Parlamento europeo, *Risoluzione sul miglioramento delle modalità pratiche per lo svolgimento delle elezioni europee del 2014*, (2013/2012(INI)), A7-0219/2013, 4 luglio 2013.

Parlamento europeo, “The European Elections: EU Legislation, National Provisions and Civic Participation – Study”, in: *Directorate-General for*

Internal Policies, Policy Department on Citizens'Rights and Constitutional Affairs, 2009.

Parlamento europeo, *The selection of candidates for the European Parliament by National Parties and the Impact of European Political Parties*, Survey commissioned by Policy Department C, DG Internal Policies, Doc. PE 410.683, 2009, disponibile su: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2009/410683/IPOL-AFCO_ET\(2009\)410683_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2009/410683/IPOL-AFCO_ET(2009)410683_EN.pdf)

Pasquino G., *Nuovo corso di scienza politica*, quarta edizione, Bologna, Il Mulino, 2009.

Pasquino G., *I sistemi elettorali*, Il Mulino, Bologna, 2011.

Pinelli C., “The provisions on democratic principles in the EU Treaties. The decision-making process”, in: M. Cartabia, N. Lupo e A. Simoncini (ed.), *Democracy and subsidiarity in the EU. National parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 31-44.

Priestley J., “European Political parties: the missing link”, in: *Notre Europe*, 2010, disponibile su: www.notre-europe.eu

Raffaelli R., *Il Parlamento europeo: modalità di elezione*, luglio 2013, disponibile su: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU_1.3.4.pdf

Reif K., H. Schmitt, “Nine Second Order National Elections. A Conceptual Framework for the Analysis of European Elections Results”, in: *European Journal of Political Research*, vol. 8, n. 1, 1980, pp.3-44.

Rittberger B., "Institutionalizing Representative Democracy in the European Union: The Case of the European Parliament", in: *Journal of Common Market Studies*, vol. 50, n. 51, 2012, pp. 18-37.

Scully R., S. Hix, D. Farrell, "National or European Parliamentarians? Evidence from a New Survey of the Members of the European Parliament", in: *Journal of Common Market Studies*, vol. 50, n. 4, pp. 670-683.

Stratulat C., J. A. Emmanouilidis, "The European Parliament elections 2014 Watershed or, again, washed out?", in: *European Policy Centre*, September 2013, pp. 1-12.

Stratulat C., J. A. Emmanouilidis, "EP electoral reform: a question of trade-offs", in: *European Policy Centre, Policy Brief*, February 2011, pp. 1-4, disponibile su: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1233_ep_electoral_reform.pdf

Tesauro G., *Il diritto dell'Unione europea*, settima edizione, Padova, CEDAM, 2012.

Tescaroli S., *Il diritto elettorale dell'Unione europea. Profili costituzionali comparati*, Aracne, Roma, dicembre 2007.

Toloudis N., "Common Procedures, Common Problems: Moving Towards Uniform Electoral Procedures for EP Elections", *Prepared for the presentation at the European Community Studies Association International Conference*, 2001.

Toplak, J., *European Parliament Elections and the Uniform Election Procedure*, 2007, disponibile su: <http://www.enelsyn.gr/papers/w3/Paper%20by%20Jurij%20Toplak.pdf>

Trechsel A. H., “How much ‘second-order’ were the European Parliament elections 2009?”, in: *The 2009 Elections to the European Parliament*, (ed.) Wojciech Gagatsek, European University Institute, 2010, pp. 3-11.

Vigevani G. E., “Parlamento europeo: una nuova procedura elettorale uniforme”, in: *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2003, pp. 175-177.

VoteWatchEurope, “Mid-term Evaluation of the 2009-2014 European Parliament. Legislative activity and decision-making dynamics”, in: *CEPS Special Reports*, 2012, pp. 1-15.